

**UNIVERSIDADE ABERTA**



**As Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável:  
Representações Sociais da Sociedade Civil – o Estudo de Caso  
do Baixo Alentejo**

**Maria Inês de Campos de Sousa Faria**

**Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento**

**2018**

**UNIVERSIDADE ABERTA**



**As Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável:  
Representações Sociais da Sociedade Civil – o Estudo de Caso  
do Baixo Alentejo**

Maria Inês de Campos de Sousa Faria

Doutoramento em Sustentabilidade Social e Desenvolvimento

Tese de doutoramento orientada por:

Professor Doutor João Miguel Custódio Ferrão Neto Simão

e co-orientada pela Professora Doutora Joana Catarina Tarelho de Miranda

**2018**

## RESUMO

Os/as autores/as têm apontado que o Desenvolvimento Sustentável (DS) assume diferentes interpretações consoante o posicionamento político e interesses dos atores, verificando-se desalinhamentos e incoerências na conceção e operacionalização das estratégias do DS. No que concerne à governança, as análises evidenciam descoincidências entre a retórica institucional participativa dos documentos estratégicos e dos atores políticos e uma efetiva participação da sociedade civil.

A relevância da investigação centra-se na identificação, compreensão e análise das (in)correspondências entre os valores e princípios de sustentabilidade e as políticas de desenvolvimento sustentável, mediante o confronto entre o discurso político e as estratégias e práticas de sustentabilidade, na relação local-global, focando-se na participação dos atores-chave da sociedade civil na operacionalização do desenvolvimento sustentável local.

Para o efeito, recorre-se à Teoria das Representações Sociais (TRS) pela pertinência que o modelo teórico-metodológico assume na temática do DS. Estas abordagens orientam para um posicionamento aberto à interrogação, à inovação e à criatividade de operacionalização prática, principalmente se nos situarmos na lógica dos sujeitos, e não dos discursos institucionais. A TRS coloca o foco na natureza dialógica da produção de conhecimento/prática baseada na intersubjetividade, assumindo que pensamento/ação é socialmente construído. A aplicabilidade da TRS à temática do DS processa-se por via da metodologia qualitativa do estudo de caso, pela importância que este atribui aos processos, à compreensão e à interpretação dos fenómenos sociais. Para tal, foram utilizadas diferentes técnicas de recolha de dados, tais como a análise de conteúdo de documentos políticos estratégicos, a observação direta, a associação livre de ideias e a entrevista semi-estruturada aplicada a autarcas de municípios e a dirigentes de associações de desenvolvimento local, do Baixo Alentejo.

As principais conclusões deste estudo apontam para que a retórica dos documentos estratégicos reproduz a linguagem e alinhamento relativamente à máxima do “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, em que a dimensão económica se sobrepõe à social e à ambiental, num contexto local que continua a deparar-se com um conjunto de adversidades que obstaculizam a sustentabilidade local. O estudo revela que o modelo de governança está consignado nos documentos estratégicos, no entanto, são os atores políticos que selecionam que atores locais podem participar. O discurso político reconhece a importância do envolvimento da sociedade civil no desenvolvimento local, porém, expressa diferentes entendimentos sobre o tipo e modos de participação, e resiste à intervenção na tomada de decisão. A aplicabilidade da TRS ao DS revelou a importância do acesso à informação e o papel das interações sociais na produção de entendimentos, atitudes e comportamentos relativos às Políticas Públicas de DS; e que os GAL/DLBC, enquanto entidades gestoras dos FEEI, são reconhecidamente os que demonstram um melhor conhecimento sobre as PPDS, sendo consensual o entendimento de as PPDS são formatas, descontextualizadas e constituem obstáculo à governança. De modo geral, as ADL têm desempenhado um papel fundamental na sustentabilidade social das comunidades do Baixo Alentejo.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Sustentável, Sociedade Civil, Governança, Representação Social, Participação.

## ABSTRACT

Authors have pointed out that sustainable development (SD) takes on different interpretations according to the actors' interests and political stance, which leads to incoherence and divergence in the conception and operationalization of SD strategies. As far as governance is concerned, analyses show divergence between the institutional participatory rhetoric of the strategic documents and of the political actors and the effective participation of civil society.

The relevance of the present research study lies in the identification, understanding and analysis of the non-correspondence between values and principles of sustainability and sustainable development policies, through the confrontation of the political discourse and the strategies and practices of sustainability, in the local-global relation, focusing on the participation of the key actors in civil society in the operationalization of local sustainable development.

To accomplish this, this study resorts to Social Representation Theory (SRT), given the relevance that this theoretical-methodological model has in the topic of sustainable development. These approaches point us to an open-minded positioning that allows interrogation, innovation and creativity of practical operationalization, especially if we locate ourselves in the logic of the subject and not of the institutional discourses. SRT focusses on the dialogic nature of knowledge production/ intersubjective practice, assuming that thought and action are socially constructed. The applicability of SRT to the topic of SD is carried out via the qualitative methodology of the case study, given the importance that it attributes to processes, to the understanding and interpretation of social phenomena. With that aim in view, several techniques of data collection were used, such as content analysis of strategic political documents, direct observation, free association of ideas, and semi-structured interview applied to mayors/local politicians and heads of local development associations in Baixo Alentejo (South Alentejo).

The study's main conclusions point towards the fact that the rhetoric of strategic documents reproduces the language and alignment of the motto "intelligent, sustainable and inclusive growth", where the economic dimension overlaps the social and environmental ones, in a local context which continues to face a whole set of hardships which hinder local sustainability. The study shows that the governance model is laid out in the strategic documents; however, it's the political actors who select the local actors that can participate. The political discourse acknowledges the importance of civil society involvement in local development but expresses different perspectives on the type and mode of participation and resists the intervention in decision-making processes. The applicability of SRT to SD has shown the importance of access to information and the role of social interactions in the production of common understandings, attitudes and positions towards public policies on SD; and that GAL (local action groups) /DLBC (local community development agencies), being the managing bodies of European structural funds, are clearly those with better knowledge of public policies on sustainable development, being consensual that these are formatted, decontextualized and constitute an obstacle to governance. In general, local development associations have played a crucial role in the social sustainability of the Baixo Alentejo communities.

**Keywords:** Sustainable Development, Civil Society, Governance, Social Representation, Participation.

## DEDICATÓRIA

*Ao meu Querido Filho Pedro Miguel,*

*pela bênção que és na minha vida,*

*pelo ser humano excecional que és,*

*e por seres, para mim, o melhor filho do mundo!*

*Não há palavras que traduzam o imenso e singular tesouro que és...*

*Por tudo. Sempre.*

*Uma nota de imensa gratidão à minha Família e, em especial:*

*À minha querida irmã e “pentamadrinha” Maria, pela confiança, pelo apoio incondicional e por acreditar inabalavelmente em mim.*

*À minha estimada irmã Cristina, pela força, pelo entusiasmo, pelo apoio na criativa minimização dos constrangimentos.*

*Aos meus Queridos Pais agradeço profundamente a vida, o amor, os valores e os ensinamentos. Serão sempre farol e porto, no meu coração e na minha vida.*

## AGRADECIMENTOS

Ao orientador da tese de doutoramento, o Professor Doutor João Miguel Simão, por todos os competentes ensinamentos, pelos estimulantes debates intelectuais e académicos que me desafiaram à conquista de outras zonas de conforto, pela crítica cirúrgica e pela pronta disponibilidade dos feedbacks ao trabalho. À co-orientadora da tese de doutoramento, a Professora Doutora Joana Miranda, pelas preciosas sugestões, pela confiança e interesse nesta tese, e pelo decisivo incentivo para a conclusão da mesma.

A todos os docentes do curso de doutoramento, com os quais foi extremamente interessante e motivador aprofundar científica e metodologicamente a minha formação académica. Agradeço à Professora Doutora Sandra Caeiro, à Professora Doutora Rosana Albuquerque, ao Professor Doutor Tiago Carrilho Ribeiro Mendes e ao Professor Doutor Jorge Trindade, pelo interesse e pertinentes sugestões relativos à investigação, em particular no decurso dos anuais Seminário Doutoral *e-Sustainability* (de 2013 a 2017), que constituíram excelentes espaços e tempos de partilha e reflexividade crítica sobre o processo de investigação. A Simon Bell pelas sugestões dadas ao *paper* apresentado na *22nd Annual International Sustainable Development Research Society Conference*, 2016.

Ao Presidente do Instituto Politécnico de Beja João Paulo Trindade pelo interesse na investigação e por ter prontamente viabilizado a redução da componente letiva no último semestre, condição essencial que garantiu o foco e dedicação à conclusão da tese.

Aos colegas, e felizmente também amigos/as, Cristina Faria, José Pedro Fernandes, João Portugal, José Pereirinha Ramalho, Ana Pires, Maria José do Rosário e Maria João Ramos, aos quais estou grata pela sincera amizade, pelo ótimo clima profissional, e por terem contribuído significativamente para a minha resiliência nesta etapa de conciliação da vida profissional com o processo de investigação de doutoramento.

Ao Dr. <sup>o</sup> Jorge Pulido Valente e à Doutora Sandra Saúde, que deram um contributo fundamental na aproximação ao contexto da investigação, pela imparcialidade,

assertividade e reflexividade crítica com que partilharam comigo os seus conhecimentos e abordagens relativos à sustentabilidade no Baixo Alentejo.

A todos/as os/as participantes neste estudo de caso que, prontamente, aceitaram disponibilizar o seu tempo, conhecimento, saberes e experiências, e pelo interesse e expectativa demonstrados por esta tese: Rota do Guadiana, ESDIME, ADP Mértola, ADC Moura, ADTR, Quercus-Beja, CM de Moura, CM de Serpa, CM de Ferreira do Alentejo, CM de Mértola, CM de Beja, CIMBAL e CCDR Alentejo.

A tod@s o meu Muito Obrigado!

## ÍNDICE

<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>1</b>
<b>PARTE I      ENQUADRAMENTO TEÓRICO</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 1    POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL</b>	<b>7</b>
1.1. Desenvolvimento sustentável	8
1.1.1. Construção social do conceito e controvérsias	8
1.1.2. Representação, escalas e dimensões	22
1.1.3. Críticas “from the rest to the west”	24
1.2. Políticas gloais de desenvolvimento sustentável	32
1.3. Em prol da sustentabilidade: sociedade civil e governança	39
1.4. Síntese do capítulo 1	52
<b>CAPÍTULO 2    ABORDAGEM SOBRE A TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS</b>	<b>54</b>
2.1. Referencial teórico e concetual das representações sociais	58
2.1.1. Paradigmas psicossociológicos e a emergência das representações sociais	58
2.1.2. Representações sociais: contributos para a definição	66
2.2. Génese e formação das representações sociais: objetivação e ancoragem	71
2.2.1. Génese do conceito e da Teoria das Representações Sociais	71
2.2.2. Formação das RS - os processos sociocognitivos: objetivação e ancoragem	80
2.2.3. Períodos de difusão da TRS	84
2.3. Teoria das Representações Sociais: campos de investigação e correntes teóricas	89
2.3.1. A investigação da Escola <i>Aix-en-Provence</i> e da Escola de Genebra: propriedades sistémicas <i>versus</i> socio-génese.	89
2.3.2. A “Topografia da mente moderna” por Wolfgang Wagner.	92
2.3.3. Pensamento social, discurso/comunicação e indivíduos/grupos reflexivos.	95
2.4. Criticismo sobre a Teoria das Representações Sociais.	98
2.5. Representações Sociais de Desenvolvimento Sustentável.	103
2.6. Síntese do capítulo 2	111
<b>CAPÍTULO 3    O BAIXO ALENTEJO: CARATERIZAÇÃO, ANÁLISE DO TERRITÓRIO E SUAS DINÂMICAS</b>	<b>114</b>
3.1. Análise diagnóstica do território do Baixo Alentejo: assimetrias e dinâmicas regionais.	116
3.1.1. Envolvente geográfica e ambiental.	117
3.1.2. Análise sociodemográfica.	121
3.1.3. Enquadramento macroeconómico e desigualdades na distribuição da riqueza.	128
3.1.4. Análise SWOT do Baixo Alentejo.	135



3.2.	A construção da sustentabilidade: abordagens <i>top-down</i> e <i>bottom-up</i> .	143
3.2.1.	Desenvolvimento territorial: prioridades de intervenção regional 2020.	143
3.2.2.	As Associações de Desenvolvimento Local no Baixo Alentejo.	155
3.3.	Síntese do capítulo 3	164
<b>PARTE II</b>	<b>DA TEORIA À INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA</b>	<b>167</b>
CAPÍTULO 4	METODOLOGIA	168
4.1.	Epistemologia: Pressupostos teóricos, éticos e metodológicos.	171
4.2.	A investigação qualitativa no estudo da TRS sobre DS.	179
4.2.1.	Do domínio conceptual ao domínio metodológico.	179
4.2.2.	Estado d’arte na investigação qualitativa nas RS sobre DS.	185
4.3.	Abordagem Metodológica: o Estudo de Caso.	191
4.3.1.	Seleção da amostra e procedimentos.	194
4.3.2.	As técnicas de recolha de dados.	196
<b>PARTE III</b>	<b>A SUSTENTABILIDADE EM “TODO O ALENTEJO DESTE MUNDO”: O ESTUDO DE CASO DO BAIXO ALENTEJO</b>	<b>204</b>
CAPÍTULO 5	APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS	205
5.1.	Análise das Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável.	206
5.1.1.	Eixos estratégicos de desenvolvimento.	207
5.1.2.	Papel dos instrumentos de PPLDS.	218
5.1.3.	Relação local-Fundos Estruturais Europeus de Investimento.	223
5.1.4.	Modelo de Governança.	227
5.2.	Representações Sociais do Poder Local sobre as PPLDS.	233
5.2.1.	Princípios e estratégias do DS.	233
5.2.2.	Políticas Públicas Locais de DS.	235
5.2.3.	Modelo e práticas de Governança.	237
5.2.4.	Expetativas face à mudança.	242
5.3.	Representações Sociais das ADLs sobre PPLDS do Baixo Alentejo.	248
5.3.1.	Pilares, constrangimentos e desafios do DS no Baixo Alentejo.	248
5.3.2.	Entendimentos e perspetivas sobre as PPLDS.	255
5.3.3.	Níveis de participação e (in)funcionalidades do Modelo de Governança.	261
5.3.4.	DS: expetativas e atitudes face à mudança.	269
CAPÍTULO 6	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	277
6.1.	Sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e PP do BA.	278
6.2.	A sociedade civil na construção da sustentabilidade local	284
6.3.	As representações sociais das ADLs sobre PPDS no BA – aplicabilidade da TRS	288
<b>CONCLUSÕES</b>		<b>296</b>
<b>BIBLIOGRAFIA</b>		

APÊNDICES  
ANEXO

## ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 3.1. Densidade Populacional Nacional, por Local de Residência, 2005-15 ... ..	123
Gráfico 3.2. Densidade Populacional (Nº/Km2), por NUTS III – Alentejo, 2005 e 2015 ... ..	124
Gráfico 3.3. Variação populacional (Nº) por Local NUT II e III- Alentejo, em 2003 e 2013 ... ..	125
Gráfico 3.4. População Residente no Baixo Alentejo desde 1940 com projeção para 2050 ... ..	126
Gráfico 3.5. População residente nos cinco municípios observados, em 2001 e 2016 ... ..	126
Gráfico 3.6. Índice de sustentabilidade potencial (projeções 2015-2080 – N.º) por local de residência a (NUTS – 2013) e Cenário central ... ..	128
Gráfico 3.7. PIB per capita (UE28=100), 2015 ... ..	131
Gráfico 3.8. PIB por habitante em PPC (UE28 = 100) (Base 2011 - %), por Localização geográfica (NUTS – 2013) ... ..	132
Gráfico 3.9. PIB por habitante em PPC (UE28 = 100) (Base 2011 - %), por NUTS III do Alentejo, 2013 ... ..	133
Gráfico 3.10. Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, por NUTS II, nos períodos de 2004, 2011 e 2015 ... ..	136
Gráfico 3.11. ISDR – Competitividade, Coesão e Qualidade Ambiental, por NUTS III Alentejo, 2015 ... ..	137

## ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 3.1. Matriz SWOT do Baixo Alentejo ... ..	140
Quadro 3.2. Objetivos Estratégicos para o Alentejo 2020 ... ..	144
Quadro 3.3. Matriz Prioridades de Intervenção Regional e Política de Coesão ... ..	147
Quadro 3.4. Indicadores e Metas de Resultado do PEDBA'2020 ... ..	150
Quadro 3.5. Matriz das Ações Estruturantes vs Objetivos Temáticos do QEC 2014-2020 ... ..	152
Quadro 4.1. Contributos das Metodologias Qualitativas para o estudo das Representações Sociais de Desenvolvimento Sustentável ... ..	186
Quadro 4.2. Listagem de Instituições e ADLs do estudo de caso ... ..	194
Quadro 4.3. Objetivos de investigação/Técnicas de recolha de dados ... ..	196
Quadro 4.4. Modelo de Análise das RS das ADLs sobre PPLDS ... ..	198
Quadro 4.5. Estrutura da Análise de Conteúdo dos Documentos Estratégicos de DS do BA... ..	202
Quadro 5.1. Operacionalização das Estratégias de Desenvolvimento... ..	213
Quadro 5.2. Instrumentos de PPLDS: valorização, desresponsabilização e alinhamento 2020 ... ..	219
Quadro 5.3. Relação Local-FEEI: correspondência vs não correspondência ... ..	225
Quadro 5.4. Do reconhecimento da necessidade da sociedade civil à participação ... ..	229
Quadro 5.5. Análise crítica sobre as PPLDS pelas ADLs do Baixo Alentejo ... ..	256
Quadro 5.6. Tipologia de Atitudes face à participação das ADLs nas PPLDS ... ..	264
Quadro 6.1. Expressão metafórica e analogias, por temas ... ..	292
Quadro 6.2. Imagens das ADLs do BA: auto e hétero-representação ... ..	294

## ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 2.1. Processo de funcionamento das RS, (Abric,2000) ... ..	75
Figura 2.2. Tipos de Representações Sociais ... ..	77
Figura 2.3. Funcionamento das RS: Ancoragem e Objetivação ... ..	81
Figura 2.4. “What social representations “do””, (Howarth, 2006) ... ..	104
Figura 3.1. Localização geográfica NUT III Baixo Alentejo ... ..	118
Figura 3.2. Posição Geográfica Estratégica do Baixo Alentejo ... ..	119
Figura 3.3. Densidade Populacional EU28, 2015 ... ..	122
Figura 3.4. PIB per capita, taxa de crescimento e totais, Europa, 2016 ... ..	130
Figura 3.5. Linhas Estruturantes do Desenvolvimento Regional do Alentejo ... ..	146
Figura 3.6. Domínios prioritários da EREI no Baixo Alentejo ... ..	149
Figura 3.7. “6 Ideias Principais” da Estratégia de Desenvolvimento do Baixo Alentejo ... ..	150
Figura 4.1. Diagrama em “V”- Planeamento da Investigação ... ..	182
Figura 4.2. Mapa Concetual: interrelações que influem nas RS sobre DS... ..	193
Figura 5.1. Pilares, constrangimentos e desafios do DS para as ADLs do BA ... ..	249
Figura 5.2. Fatores Estruturantes para o DS no Baixo Alentejo ... ..	259
Figura 5.3. Papel da ADL na promoção do DS no Baixo Alentejo ... ..	261
Figura 5.4. Atitudes face à Mudança ... ..	270

## LISTA DE ABREVIATURAS

AA	Alto Alentejo
ADCMoura	Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura
ADI	Associação de Desenvolvimento Integrado
ADPM	A Associação de Defesa do Património de Mértola
ADTR	Associação de Desenvolvimento das Terras de Regadio
AC	Alentejo Central
AL	Alentejo Litoral
BA	Baixo Alentejo
CCDR	Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional
CCEP	Código de Conduta Europeu sobre Parcerias
CIMBAL	Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo
CNUAD	Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento
DLBC	Desenvolvimento Local de Base Comunitária
EDL	Estratégia de Desenvolvimento Local
ENDS 2005-15	Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
EREI	Estratégia Regional Especialização Inteligente
FC	Fundo de Coesão
FEADER	Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural
FEAMP	Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e das Pescas
FEDER	Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FEEI	Fundos Estruturais Europeus Investimento
FSE	Fundo Social Europeu
GAL	Grupos de Ação Local
GEE	Gases de Efeito de Estufa
ICLEI	International Council for Local Environmental Initiatives
ICNF	Instituto de Conservação da Natureza e das Florestas
ITI	Investimento Territorial Integrado
LT	Lezíria do Tejo
MEG	Margem Esquerda do Guadiana
PCDT	Pacto para a Coesão e Desenvolvimento Territorial

PDCT	Plano de Desenvolvimento e Coesão Territorial
PDCTBA	Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Baixo Alentejo
PDR 2020	Programa de Desenvolvimento Regional 2014-2020
PEDBA	Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo
PIB	Produto Interno Bruto
PIENDS	Plano de Implementação da Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável
PNPA	Plano Nacional de Política do Ambiente
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNVG	Parque Natural do Vale do Guadiana
PORA'2020	Programa Operacional Região Alentejo 2020
PROT Alentejo	Plano Regional de Ordenamento do Território
QEC	Quadro Estratégico Comum 2014-2020
QREN	Quadro de Referência Estratégica Nacional
SCT	Sistema Científico e Tecnológico

## Introdução

As preocupações que emergiram nos séculos XVIII e XIX sobre o desejável equilíbrio no desenvolvimento das sociedades enfrentam desafios complexos, que interligam questões ambientais, económicas, sociais e tecnológicas à escala local e global, e em que, nunca tanto como hoje, o futuro será o espelho da capacidade que o presente demonstra em desencadear sinergias na preservação e proteção dos seus ecossistemas, o qual requer o envolvimento empenhado de diferentes atores que, com igual grau de importância, atuam com níveis de responsabilidade e de intervenção diferenciados, num diálogo plural e interativo entre local e global.

A investigação realizada na tese de doutoramento pretende dar um contributo significativo no processo de conhecimento no domínio do *Desenvolvimento Sustentável*, com expressivas implicações para a prática ao nível do entendimento e da implementação do paradigma de sustentabilidade à escala local, designadamente no Baixo Alentejo. Neste sentido, assume-se que é mediante a contextualização dos fenómenos que é possível conhecer as limitações, os constrangimentos, mas também as potencialidades e as forças, e ser efetivamente possível corrigir trajetórias e inovar em prol da sustentabilidade do “Nosso Futuro Comum”. Neste cenário, a pertinência da tese surge associada à necessidade de clarificar o conceito de Desenvolvimento Sustentável (DS) e desvelar se o paradigma da sustentabilidade é isento de enviesamentos políticos e económicos, constituindo-se como denominador comum de valores, atitudes e práticas; e a originalidade da tese incide na voz, expressão, expectativas, exigências e atitudes, que é dada à Sociedade Civil, procurando dar a conhecer as representações sociais das políticas públicas locais de DS, de modo muito particular junto dos atores de associações de desenvolvimento local do Baixo Alentejo.

Este estudo desenha-se em dois vectores: o vetor A centra-se na análise das opções das políticas públicas para o DS na região de Beja (top-down), e o vetor B nas representações sociais que a sociedade civil expressa sobre a implementação das mesmas, nível de participação na construção do DS, e consequentes repercussões para o bem-estar e

qualidade de vida dos cidadãos (bottom-up). Para tal, a tese organiza-se em três partes e seis capítulos.

***Quais as representações sociais de atores-chave da sociedade civil sobre as políticas públicas de Desenvolvimento Sustentável, no Baixo Alentejo?***

À qual se encontram associados os objetivos de investigação:

1. Comparar as políticas públicas de municípios do Baixo Alentejo face às recomendações e boas práticas internacionais de Desenvolvimento Sustentável;
2. Confrontar discurso político de municípios do Baixo Alentejo e o entendimento das ADLs sobre a conceção e implementação do DS neste território;
3. Averiguar sobre os modos de organização e de participação da sociedade civil na promoção do DS no Baixo Alentejo;
4. Identificar quais as representações sociais que os agentes de desenvolvimento local têm sobre o DS;
5. Examinar as (in)complementaridades dos contributos das políticas públicas de municípios do Baixo Alentejo e das iniciativas das ADLs do Baixo Alentejo na promoção do DS.

Esta tese estrutura-se em três “Partes”: Enquadramento Teórico (Parte I), da Teoria à Investigação Empírica (Parte II) e “A Sustentabilidade em “Todo o Alentejo deste Mundo”: o estudo de caso do Baixo Alentejo (Parte III). A Parte I é composta por três capítulos. No capítulo 1 procede ao enquadramento e discussão dos conceitos e abordagens relativos a sustentabilidade e a desenvolvimento sustentável; apresenta os principais marcos históricos e temáticos das políticas de DS, seguindo a tendência internacional, europeia, nacional e local; discute a governança enquanto um dos fatores preponderantes na operacionalização do paradigma da sustentabilidade, analisando as diferentes abordagens sobre sociedade civil e modelos de governança. O capítulo 2 centra-se na apresentação da Teoria das Representações Sociais (Moscovici) enquanto referencial teórico-metodológico que contribui para que o senso comum realize entendimentos sobre conceitos e temáticas



com as quais não está familiarizado evidenciando, por conseguinte, a construção social da realidade e da relevância dos contextos e das interações para a cognição e para a prática social. Neste capítulo destaca-se o levantamento de estudos que demonstraram a pertinência e utilidade desta Teoria também sobre a temática do desenvolvimento sustentável (DS), em sentido lato. Na aproximação ao contexto de investigação, o capítulo 3 expõe em análise diagnóstica as potencialidades, contrangimentos, pontos fortes e pontos fracos do Baixo Alentejo, contribuindo, para tal, a informação apresentada nos documentos estratégicos da NUTII Alentejo e da NUTIII Baixo Alentejo, num zoom do global para o local.

A “Parte II” é dedicada à articulação entre teoria e prática, começando por apresentar no capítulo 4 os pressupostos teóricos, éticos e metodológicos que enquadram a investigação, argumenta em defesa dos contributos da investigação qualitativa, nomeadamente no que concerne à Teoria das Representações Sociais; esclarece e justifica o interesse pelo estudo de caso, enquanto abordagem metodológica sobre a problemática em questão.

A “Parte III” apresenta e analisa crítica e reflexivamente o estudo de caso sobre a sustentabilidade no Baixo Alentejo, utilizando na sua designação uma expressão característica que a população local usa para referir-se à região: “Todo o Alentejo deste Mundo”. O estudo de caso também permite dar voz aos intervenientes, confronta perspectivas e equaciona soluções, em torno de quatro categorias: princípios e estratégias do DS; políticas públicas de DS; modelos e práticas de governança e, expectativas face à mudança. No capítulo 5 procede-se à análise do discurso político expresso na documentação de políticas públicas de desenvolvimento sustentável; à análise, interpretação e discussão sobre estas categorias, na perspectiva dos autarcas dos municípios participantes no estudo de caso; e, à análise e reflexão crítica, em torno dessas categorias, confrontando a perspectiva dos representantes de ADLs do Baixo Alentejo. No capítulo 6 procede-se à discussão dos resultados, num processo reflexivo com os conceitos e abordagens teóricas explanadas na Parte I e na Parte II, refletindo criticamente sobre as implicações entre valores, teorias, políticas e práticas sociais. Este capítulo incide igualmente na análise da aplicabilidade da Teoria das Representações Sociais ao estudo das representações sobre as Políticas Públicas de Desenvolvimento Sustentável pelas ADLs do

Baixo Alentejo. A tese termina com “Conclusões”, momento que apresenta uma síntese sobre os resultados da investigação, tendo em consideração os objetivos formulados; evidencia os contributos e implicações para a prática que o estudo desencadeou; partilha constrangimentos, ausências e invisibilidades inerentes ao processo de investigação; e, sobretudo, apresentar as estratégias de devolver conhecimento à comunidade, e as linhas de investigação de um novo começo. Os apêndices e anexo à tese de doutoramento integram o segundo volume do estudo.

## **PARTE I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO**

A Parte I desta Tese procura constituir-se numa revisão bibliográfica que ilustre o quadro teórico referencial para o processo de investigação, iniciando com a exploração de questões que esclareçam os significados e significâncias, as dimensões e as escalas, as oportunidades e os constrangimentos que o paradigma de desenvolvimento sustentável (DS) veio trazer ao projeto societal: O que causou a emergência do conceito de DS? O que é que ele significa no seu contexto histórico real? Porque é que é necessário que o desenvolvimento seja sustentável? Que (in)coerências entre o discurso e a prática? Sustentabilidade de quem? Que futuro queremos e o que podemos fazer por um mundo melhor?

Ainda que a temática central seja clara, como será analisado no sub-capítulo 1.1., o DS suscita diferentes interpretações assumidas consoante o posicionamento político e interesses dos atores o que, segundo Hopwood et al. (2005), evidencia a fragilidade das estratégias delineadas. No que concerne à Estratégia da Comissão Europeia para o DS e à própria Estratégia de Lisboa, também Steurer e Berger (2010) evidenciam estes desalinhamentos, denotando diferenças e incoerências na conceção e operacionalização dessas estratégias.

No sub-capítulo 1.2. far-se-á uma revisão atenta das políticas públicas de DS, nos vários planos local, nacional, regional e internacional, com o intuito de compreender qual o alinhamento dessas políticas com os princípios e os valores do DS enquanto projeto societal, bem como identificar as determinações vs consensos dos diálogos *top-down* e *bottom-up* dos atores intervenientes dos vários domínios da Sociedade.

No sub-capítulo 1.3. o foco principal centra-se na revisão teórica dos conceitos de sociedade civil e de governança, apurando os contributos de vários autores para o esclarecimento da temática com vista a identificar as potencialidades e os constrangimentos que estas duas realidades enfrentam/superam em prol da sustentabilidade. No final apresenta-se uma síntese das principais abordagens explanadas neste capítulo.

## **CAPÍTULO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

## **1.1. Desenvolvimento sustentável.**

### **1.1.1. Construção Social do Conceito e Controvérsias.**

Nenhuma definição é neutra, na verdade, toda a definição conceptual é relativa e contingente e, desta forma, um reflexo de um momento histórico, de um ambiente cultural, de uma localização geográfica, de um *status* social, de uma personalidade individual e, finalmente, de um compromisso político (Scholte, 2002). O desafio que se coloca é, então, procurar uma definição crítica de tal conceito com o intuito, não só de melhor entender a realidade contemporânea, mas também de procurar a sua transformação.

As raízes do conceito de sustentabilidade podem ser remetidas para tempos antigos, mas a conceção de crescimento populacional, o aumento do consumo após a revolução industrial, e o perigo que os recursos fundamentais como a madeira, o carvão e o petróleo pudessem escassear, impulsionou a tomada de consciência da necessidade de usar os recursos de modo sustentável. O receio de que no presente, e em futuras gerações, não se possa manter o respetivo nível de vida estimulou o modo de pensar, que influenciou os discursos que prepararam o caminho para a emergência e adoção global do desenvolvimento sustentável.

A preocupação com a sustentabilidade remonta aos séculos XVIII e XIX, a pensadores como Malthus (1766) e William Stanley Jevons (1835-82) cuja preocupação se centrava na escassez de recursos, como consequência do aumento populacional, e na escassez do carvão como principal matéria prima para energia da altura. É em 1953, que esta questão foi levantada nos escritos de Fairfield Osborn e de Samuel Ordway ganhando impacto junto da opinião pública apenas nas décadas seguintes de 1960 e 1970, durante as quais começou a verificar-se um interesse e preocupação crescentes sobre o ambiente, designadamente no que concerne aos riscos para a saúde, causados pela poluição industrial, resultando em críticas ambientalistas ao desenvolvimento económico, convencional e orientado para o crescimento.

A partir da década de 50, as teorias da modernização e da dependência, assumidas por várias abordagens teóricas e oferecendo diferentes soluções para o desenvolvimento de países periféricos, emergiram como sendo as teorias dominantes do desenvolvimento.

A Teoria da Modernização, baseada nos valores liberais, argumenta que os países periféricos deverão imitar o modelo ocidental de desenvolvimento, modernizando as suas sociedades para alcançar o nível económico dos países centrais. Esta teoria favorece a “*free enterprise*” e a economia de mercado como forças positivas do progresso. As sociedades devem abrir os seus mercados, encorajar as corporações multinacionais, avanço tecnológico, as atividades orientadas para a exportação, sendo menor a intervenção do Estado e desenvolvendo-se as economias privatizadas. Em suma, o modo para reduzir a pobreza nos países periféricos consiste em dar aos países centrais maior acesso aos recursos e mercados dos países periféricos e encorajar o crescimento do capital internacional, que conduzirá a uma aproximação dos países periféricos dos países centrais. A Teoria da Dependência, baseada na análise marxista, tem a abordagem oposta. As relações entre países centrais e periféricos são percecionadas como sendo exploradoras, geradoras de dependência, e economicamente incompatíveis com o desenvolvimento. A Teoria da Dependência foca-se na dominação económica dos sistemas capitalistas internacionais e argumenta que o “centro” (centros de poder ocidentais) mantem o controlo sobre a “periferia” (anteriores colónias). O capitalismo conduz ao aumento do hiato entre ricos e pobres. Em suma, esta teoria propõe que os países periféricos devem cortar as suas relações com os países capitalistas ocidentais no sentido de seguirem com a autonomia e independência do modelo de desenvolvimento baseado no socialismo (So, 1990 e Peet, 1999 *apud* Pisani, 2006: 88).

Nos finais da década de 60, e início da década de 70, emergiam diferentes ideias sobre “progresso”, “sustentabilidade”, “crescimento” e “desenvolvimento”, as quais têm vindo a desenvolver-se durante vários anos, apontando o DS para uma direção nova. A promessa iluminista do crescimento contínuo e linear da condição humana provou ser um mito do progresso, porque baseou-se mais nas esperanças humanas e nas aspirações do que nas potencialidades e nas limitações (Von Wright, 1997).

Passou a ser evidente que o progresso científico e tecnológico causa danos terríveis no ambiente natural, os quais começam a ser denunciados na publicação de livros como *The Silent Spring* (1962) de Rachel Carson, *The Population Bomb* (1968) de Paul Ehrlich, *A Blue Print for Survival* (1972) de Edward Goldsmith, que clama por uma sociedade estável que poderia ser infinitamente sustentável ao mesmo tempo que proporcionaria satisfação aos seus membros. *Small is Beautiful* (1973) de Fritz Schumacher expressava a necessidade de tornar a economia numa ciência mais humana e de um desenvolvimento mais focado nas pessoas. Os desastres ecológicos passaram a ter a atenção da comunicação social, passou a ser celebrado o “Dia da Terra”, a música pop alerta para o eminente desastre ecológico, dá-se o *take off* do Movimento Ecologista, surgem as primeiras Organizações Não Governamentais (ONGs) (como a *Greenpeace* e *Friends of the Earth*), e emergem partidos políticos ecologistas (verdes). A preocupação pelo ambiente tornou-se cada vez mais incisiva e radical devido ao medo de que o crescimento económico pudesse perigar a sobrevivência da espécie humana e do planeta.

Neste seguimento foi sendo desenvolvida uma consciência crescente sobre os limites do crescimento, da qual é prova o *Relatório Meadows* de impacto internacional, designado por *Limits to Growth* (Meadows et al. 1972), desenvolvido por uma equipa de cientistas do *Massachusetts Institute of Technology* (MIT), chefiada por Dana Meadows, contratada pelo Clube de Roma<sup>1</sup> (década de 70), alertou para os recursos finitos do planeta Terra e de que a sua exploração excessiva poderia despoletar o colapso. No seguimento dos resultados do *World3*<sup>2</sup>, as conclusões publicadas alertaram que a capacidade do planeta iria exceder-se nos 100 anos seguintes se se mantivessem as tendências do crescimento populacional, da produção alimentar, do uso dos recursos e da poluição, culminando no colapso do ecossistema, fome e destruição; este reconhecimento dos limites do crescimento económico veio a ser corroborado por Herman Daly (1977).

Contudo, esta abordagem não tardou a ser alvo de críticas, designadamente porque estes prognósticos não acautelaram a emergência de outros fatores que pudessem vir a alterar

---

<sup>1</sup> Foi fundado em 1966, pelo industrial italiano Aurelio Peccei e pelo cientista escocês Alexander King, e é um grupo de pessoas que se reúnem para debater um vasto conjunto de assuntos, por exemplo, ambiente e desenvolvimento sustentável.

<sup>2</sup> Modelo computacional que simula as interações entre população, crescimento industrial, a produção de alimentos e os limites dos ecossistemas da Terra.



este cenário, como seja o caso da inovação tecnológica, que veio possibilitar uma abordagem alternativa de minimização da poluição e do uso de recursos mais eficientes de produção. Neste contexto, surge um novo entendimento ao nível de objetivos políticos de uma possível compatibilidade entre a proteção ambiental e o desenvolvimento económico. Não obstante, permaneceu a preocupação com os limites do crescimento económico redirecionando o seu foco para a necessidade de limitar o crescimento nalgumas áreas e de permitir o crescimento necessário noutras (Paehlke, 2001 *apud* Baker, 2006).

Durante a década de 70 as noções de “progresso”, “crescimento” e “desenvolvimento” foram desafiadas. O DS emerge como solução para os problemas do crescimento. A perspectiva otimista que tinha vigorado na década de 60 declina na década de 70, dado que o crescimento económico não revelou ser uma solução viável para as desigualdades globais. Esta conclusão levou à necessidade de um novo paradigma de desenvolvimento. Até esta altura, “conservação” e “desenvolvimento” tinham sido percecionados como ideias conflituosas, uma vez que a conservação foi compreendida enquanto proteção dos recursos e o desenvolvimento enquanto exploração dos recursos (Paxton, 1993: 1). Agora o conceito de DS emergia como um compromisso entre as noções de desenvolvimento e de conservação. O termo “sustentabilidade” torna-se num termo usado pela ecologia para referir-se a um estado ou condição que pode ser mantido por um período de tempo indeterminado e começa a ser introduzido nos discursos de desenvolvimento. No início de 1970 o termo “DS” foi registado provavelmente por Barbara Ward (Lady Jackson), fundadora do Instituto Internacional para o Ambiente e o Desenvolvimento (Ward e Dubos, 1972).

Na Conferência das Nações Unidas sobre o Ambiente Humano, em Estocolmo 1972, ficou estipulado como objetivo imperativo da Humanidade, a defesa e a melhoria do ambiente humano, no presente e nas gerações futuras, pelo que as ações no presente devem ser tomadas com prudência uma vez que terão consequências futuras. A sustentabilidade passa a estar patente nos princípios adotados na conferência; este momento marca a tomada de consciência de que o desenvolvimento necessita de ser sustentável; não deve

focar-se apenas nas questões económicas e sociais, mas igualmente no modo como são usados os recursos naturais.

É em 1980 que o conceito de “Desenvolvimento Sustentável”<sup>3</sup> se torna de domínio público, sendo definido abstrata e normativamente através da *World Conservation Strategy* pela *Union for the Conservation of Nature and Natural Resources* (IUCN 1980), Este novo paradigma de DS foi popularizado e tornou-se amplamente usado, no entanto, neste momento expressa sobretudo a sustentabilidade ecológica em detrimento das vertentes sociais e económicas. Foi em 1987, com a publicação do Relatório *Our Common Future* pela *World Commission on Environment and Development* (WCDE), que foi dado ênfase às dimensões e interrelações entre social, económico e ecológico, ou seja, os problemas económicos e ambientais estão ligados a fatores sociais e políticos e, ainda, estas ligações operam intra e internacionalmente, e a nível global. A força deste relatório foi corroborada por uma série de desastres ecológicos que ocorreram naquela altura e que alertaram para a ameaça ambiental.

Neste período entre 1983 e 1997 verifica-se uma crescente internacionalização do discurso ambiental, formalizado na legislação e na criação de ministérios do ambiente em todos os países desenvolvidos (Simão; 2008) realizando-se em 1992, no Rio de Janeiro, a *Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento*<sup>4</sup> com o objetivo de minimizar os efeitos da degradação do ambiente, no plano nacional e internacional. Em 1997 é assinado o Protocolo de Quioto mediante o qual os países signatários se comprometiam a reduzir a emissão de gases com efeito de estufa. Contudo, o discurso político não se fez acompanhar da sua efetiva operacionalização (Miller & Twining-Ward, 2005 *apud* Simão, 2008) pelo que houve necessidade de definir os Objetivos do Milénio (2000) no horizonte 2015, os quais se focaram essencialmente no combate à pobreza e no desenvolvimento humano, em particular, nos países em desenvolvimento<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> O termo foi usado na *International Union for the Conservation of Nature's World Conservation Strategy* (1980), por Lester R. Brown em *Building a sustainable society* (1981) e por Norman Meyer em *Gaia: an atlas of planet management* (1984) (vide Worster, 1993: 143)

<sup>4</sup> Conhecida também por *Conferência Rio+20* produziu 5 documentos importantes: *Convenção sobre as Alterações Climáticas*, *Convenção sobre a Diversidade Biológica*, *Declaração do Rio sobre o Ambiente e Desenvolvimento*, *Declaração de Princípios sobre as Florestas* e *Agenda 21*.

<sup>5</sup> Sobre o desenvolvimento deste assunto vide capítulo seguinte sobre as Políticas Locais de DS.

Concomitantemente a estes avanços na afirmação internacional do seu *authorative status*, o conceito de desenvolvimento sustentável não é isento de controvérsia levantada pelas abordagens que o consideram uma “formulação vaga”, um “oximoro” (Latouche, 2006) que esconde divergências profundas por detrás das aparentes convergências entre todos os adversários da mundialização liberal, quando é notoriamente contraditório forçar ligar as questões socioeconómicas do “desenvolvimento” com os objetivos ecológicos da “sustentabilidade”. Nesta linha de ideias, esta “moralidade turva” de que o conceito é criticado refere-se ao facto de incluir uma amálgama de múltiplos objetivos e de pretender conciliar complexas interligações. Não obstante, a polémica inerente a conceitos em estado de maturação (Gladwin et al., 1995), é inegável que a construção do *Nosso Futuro Comum* passa necessariamente pela sustentabilidade glocal que apela a que todos os atores se impliquem na preservação e na proteção do “nosso” planeta. Este é um conceito central, que implicará a análise e reflexão das políticas, estratégias e ações nas suas (des)articulações entre o plano local e global (Baker, 2006 *apud* Simão 2008), como será apresentado nos capítulos seguintes.

Ao estabelecer esta ligação entre economia, sociedade e ambiente, o *Relatório Brundtland* propõe um modelo de mudança societal alicerçado no conceito-síntese, de “desenvolvimento”, tradicionalmente associado a um objetivo económico e social, e “sustentabilidade”, sendo o objetivo ecológico. Esta proposta distancia-se da enunciada pela abordagem IUCN, a qual estabelecia a correspondência a ambiente com preservação e não com desenvolvimento.

A célebre definição de DS instituída pelo *Relatório Brundtland* “Development that meets the needs of the present without compromising reduction in the ability of future generations to meet their own needs” (WCED; 1987: 43), isto é, o processo de transformação que implica uma harmonia entre a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional, valorizando as potencialidades do presente sem comprometer as do futuro, com a finalidade máxima de satisfação das necessidades básicas de toda a população, correspondendo às suas aspirações e expectativas face à qualidade de vida e bem-estar. Esta definição é que colocou o seu foco na expressão global deste paradigma de sociedade, e

evidenciou que há uma clara ligação entre a satisfação das necessidades dos países em vias de desenvolvimento com a redução dos desejos dos países desenvolvidos. Uma das questões que têm que ser ponderadas a este respeito é o facto do mundo industrializado ter o entendimento de que o desenvolvimento se expressa pelo crescente aumento do consumo material, sendo os bens de primeira necessidade<sup>6</sup> consumidos em excesso, o que ameaça a existência dos recursos ecológicos do planeta e a saúde e equilíbrio do biosistema, pelo que “This requires changes in the understanding of well-being and what is needed to live a good live” (Bakers; 2006:21), dado que o ecossistema planetário não comporta o consumo exagerado dos países industrializados.

A segunda questão foca-se nas “limitações” impostas pelo estado da tecnologia e da organização social, apresenta uma visão otimista do nosso futuro comum, fruto, precisamente, deste desenvolvimento tecnológico, contudo, os limites continuam a ser impostos “by ability of the biosphere to absorb the effects of human activities” (WCED; 1987:8) “and by the need to adopt life-styles within the planet’s ecological means” (WCED; 1987:9).

A “saúde do ecossistema” é um pré-requisito vital para a vida no planeta, uma vez que tem um forte impacto em todas as outras dimensões, configurando os limites máximos do crescimento. Para mais, o conceito de “ambiente” é conceptualizado como “capital natural”, enquanto recurso que pode ser usado pelo ser humano. Contudo, esta abordagem ecossistémica apresenta um viés que é o de considerar o ambiente como valor instrumental para o ser humano e, assim, não protege a própria natureza. Similarmente, a abordagem antropocêntrica enfatiza dois outros conceitos: o de “espaço ambiental”, ou seja, há limites para o esforço que o ambiente pode suportar sem enveredar por danos irreversíveis, o que requer a identificação da fronteira a partir da qual o dano ocorre; e, o de “pegada ecológica”<sup>7</sup>, o qual expressa o impacto da comunidade nos recursos naturais e no ecossistema, tendo em consideração a superfície terrestre e o capital natural de que a

---

<sup>6</sup> Ainda que haja diferenciação cultural, na generalidade, os bens essenciais são semelhantes: subsistência, proteção, afeto, compreensão, participação, criatividade, leitura, identidade e liberdade.

<sup>7</sup> O conceito de “pegada ecológica” tem uma utilidade muito interessante para estudar o impacto do desenvolvimento urbano sobre o ambiente e tem sido usado como instrumento de política ambiental, sendo contemplado em Planos Nacionais Ambientais.

comunidade faz uso para o sustento da população e da sua estrutura produtiva (Wackernagel e Rees, 1996 *apud* Baker, 2006:22).

O *Relatório Brundtland* apresenta uma visão otimista, especialmente no que diz respeito à capacidade da humanidade em empenhar-se coletivamente na construção da sustentabilidade do futuro, tecnológica e institucional, mas também social, económica, cultural e no estilo de vida; para além de que revela uma forte esperança no desenvolvimento tecnológico.

O que é politicamente relevante no referido Relatório é o facto de expressar não só as causas da insustentabilidade do planeta, mas também aponta as resoluções e orientações para o futuro, propondo um paradigma de desenvolvimento que rompe com a percepção de que a proteção ambiental apenas pode ser alcançada às custas do desenvolvimento económico:

- (1) mudar a qualidade/natureza do crescimento (tornando-o menos material e energeticamente intensivo e mais equitativo no seu impacto);
- (2) população e recursos humanos (reduzir e estabilizar o crescimento populacional a níveis sustentáveis, minimizar os impactos dos problemas demográficos na pobreza e educação);
- (3) segurança alimentar (solucionar os problemas ambientais decorrentes da agricultura intensiva, dar apoios a agricultura de subsistência e proteção a pequenos agricultores);
- (4) extinção de espécies e de recursos genéticos (manter a biodiversidade, parar a destruição de florestas tropicais, criar uma rede de áreas protegidas, conservar e reforçar a base de recursos naturais);
- (5) energia (fixar padrões sustentáveis de energia, tornar francamente acessível o uso de energia aos países em vias de desenvolvimento, assegurar que o crescimento económico é menos intensivo energeticamente, desenvolver sistemas alternativos de energia, aumentar a eficiência energética);
- (6) indústria (promover mais com menos, promover a modernização ecológica da indústria, aceitar a responsabilidade ambiental, em particular pelas corporações transnacionais, apertar o controlo à exportação de materiais perigosos e desperdícios, reorientação da tecnologia e da gestão do risco);

(7) povoamento e uso da terra (responder aos desafios do crescimento urbano, responder aos problemas resultantes do abandono dos territórios do interior, assegurar que o crescimento urbano é acompanhado do acesso a serviços adequados).

Ainda que o *Relatório Brundtland* forneça um conjunto de orientações, ele não é suficientemente detalhado na determinação das políticas atuais, as quais devem ser trabalhadas em processos de negociação internacional. Contudo, uma das lacunas que se tem vindo a verificar é descoincidência entre discurso e prática, ou seja, a falta de correspondência entre os pressupostos e orientações do *Relatório Brundtland* e o que tem vindo a ser operacionalizado pelos diversos atores, incluindo os governos a nível internacional, nacional e nos níveis subnacionais “(...) many actors, while adopting a commitment to sustainable development, have not embraced the full agenda of change that was envisage by Brundtland” (Baker; 2006:24).

Todavia, o paradigma proposto pelo *Relatório Brundtland* foi instituído devido, essencialmente, a três fatores: a formulação oferece um modo de reconciliar o que estava a gerar conflito nos objetivos da sociedade; surgiu num momento em que o problema da destruição ambiental estava a concentrar a atenção da agenda política (em particular a situação da poluição e a dimensão do buraco de ozono); propõe uma ajuda fundamental aos países em vias de desenvolvimento para que consigam alcançar melhorias económicas e sociais.

A par do cenário referido existe uma pletora de definições de DS que surgem de várias disciplinas e perspetivas (por exemplo, ecologia, economia, sociologia, biologia) existindo, pelo menos, cerca de 100 definições (Holmberg and Sandbrook *apud* Banerjee, 1992), e na análise de conteúdo deste conceito identificam-se vários temas que incluem o desenvolvimento humano: *inclusão* (dos sistemas ecológicos, económicos, políticos, tecnológicos e sociais); *conectividade* (das metas sociopolíticas, económicas e ambientais), *igualdade* (distribuição justa dos recursos e dos direitos de propriedade) *prudência* (evitar irreversibilidades e reconhecer as capacidades de suporte) e *segurança* (alcançar um nível de vida elevado, saudável e seguro) (Gladwin et al. 1995 *apud* Banerjee 2003). Como já foi referido anteriormente, a mais corrente definição de DS é a formulada no *Relatório*

*Brundtland* (WCDE 1987); esta definição ampla está na raiz de várias controvérsias, e existe uma discordância considerável entre académicos e as diferentes disciplinas sobre como é que esta definição deve ser operacionalizada e de como é que a sustentabilidade deve ser medida.

Ivan Bolis (2014) realizou uma análise hermenêutica sistemática à literatura propondo um modelo conceptual designado por *Desenvolvimento Sustentável* com uma perspectiva axiológica, abrangendo três dimensões: satisfação das necessidades básicas, recursos naturais e de tomada de decisão. Este modelo propõe que o DS possa ser entendido enquanto o desenvolvimento que visa melhorar o bem-estar da sociedade no seu todo (incluindo as gerações futuras), capacitado por uma perspectiva axiológica de processo de tomada de decisão, tendo em consideração os limites dos recursos ambientais. O autor refere que esta perspectiva é intrínseca na maior parte das definições sobre sustentabilidade, mas não é explícita nos modelos e na literatura sobre o desenvolvimento sustentável.

Como foi referido anteriormente, desde a publicação do *Nosso Futuro Comum* que tem surgido uma diversidade de enfoques e apropriações do termo “desenvolvimento sustentável”. O próprio conceito de “sustentável” tem vindo a ser conjugado nas mais variadas situações o que, por outro lado, pode levar à sua própria ambiguidade e imprecisão. Baker (2006) destaca os seguintes conceitos chave no discurso sobre sustentabilidade: *produção sustentável*, expressa a necessidade de manter a capacidade regenerativa dos sistemas naturais e preservar o equilíbrio do ecossistema; *sustentabilidade ambiental*, pode referir-se tanto à sustentabilidade dos processos e dos sistemas do ambiente natural como a necessidade de enfatizar a dimensão ambiental nos vários processos e instituições sociais; *sustentabilidade social*, refere-se, por um lado, à capacidade de manter a satisfação das necessidades básicas de saúde e de reprodução da população e, por outro lado, a partilha de um propósito social de promoção da integração e da coesão social; e *desenvolvimento sustentável*, o qual, pela sua popularidade, tornou-se ambíguo e inconsistente, diminuindo a sua eficácia ao ponto “the lack of clarity in the definition allows anything to be claimed as “sustainable” (Jacobs *apud* Baker; 2006: 27), acrescentando o facto de dificultar o rigor de critérios de avaliação sobre se o desenvolvimento

de programas está, efetivamente, a contribuir para a promoção de desenvolvimento sustentável. Hopwood et al. (2005) consideram crítico deixar o conceito entregue a múltiplas interpretações, correndo o risco de o próprio esvaziar-se de sentido e, por conseguinte, revelar-se completamente nulo para a humanidade. Desde a Cimeira da Terra em 1992, no Rio de Janeiro, a dificuldade em identificar concretamente em que é que consiste a sustentabilidade revela-se nos obstáculos que têm vindo a surgir na operacionalização do discurso teórico, sobretudo devido a constrangimentos tecnológicos e políticos (Matthew and Hammil, 2009, *apud* Bolis, 2014).

A proliferação do significado de desenvolvimento sustentável não o torna necessariamente inútil; com efeito, esta proliferação é própria das transformações sociais que, por inerência, são confusas e conflituosas na busca da definição do rumo. Politicamente, esta falta de definição reverte de modo vantajoso, uma vez que fações políticas com interesses diferentes (e, por vezes, conflituosos) podem ficar a partilhar de um entendimento sobre quais as políticas que devem vir a ser implementadas. Robinson argumenta que a interpretação polissémica de DS pode ser uma oportunidade; o autor defende que a sustentabilidade não é propriamente apenas um ato político, mas sim uma ideia que leve a uma reflexão crítica e que construa pontes de convergência, promova o consenso, sobre em que mundo queremos viver e fazer perdurar para o futuro (Robinson, 2004 *apud* Bolis, 2014).

Segundo Bourdieu, o simples ato de atribuir designações às coisas sem significado é a demonstração típica do tal “*power-in-action*” dos termos retóricos “experts will opine about these phenomena and laypersons will repeat their opinions confirming the new doxa of these discourses” (Bourdieu, 1998, *apud* Luke, 2005, 39-63). Muitos dos debates centram-se, apenas, na exploração hipotética do que é que poderá ser este fenómeno da sustentabilidade, ensaiando abstratamente o que este fenómeno deve ser.

Nas palavras de Bourdieu, o “*habitus*” é uma matéria socializada, uma matéria estruturada, que incorpora as estruturas imanentes do mundo ou de uma parte desse mundo –um campo- que estrutura a perceção desse mundo bem como a ação nele.



Aplicando o conceito anteriormente referido, os imperativos de necessidade, desejo, e a universalidade são comunicadas às instituições, bem como outras ideias, através do *habitus* geral. Este processo de aculturação “retraduz” as características intrínsecas e relacionais de uma posição num mundo com vários estilos de vida num conjunto unitário das escolhas das pessoas, bens e prática, “Once the effects of sustainability begin to shape the fields of action and decision, they are integrated into the shared habitus” (Luke; 2005: 230).

Uma vez que os conceitos de DS são construídos ao nível do discurso pela tecnociência contemporânea e pelo discurso cívico, a arte dos governos continua focada em encontrar os “princípios da sua racionalidade” ligados “à realidade específica do Estado” (Foucault, 1991: 97), na qual a retórica dos programas de globalização, sustentabilidade e desenvolvimento, é formatada para servir os requisitos sistémicos dos políticos. Foucault evidencia que um discurso político vincula a segurança na ideia/conceito, por um lado, estrutura e influi novas configurações políticas, intervenções económicas e campanhas ideológicas, elevando os padrões de moralidade coletiva, responsabilidade individual e empenho coletivo (comunitário), por outro lado. Esta retórica pode igualmente assumir-se enquanto um discurso de um processo regulador que impele as populações a acreditarem na ordem estabelecida (poder dominante), anexando-as inconscientemente a reproduzirem o discurso dominante, e que subscreve efetivamente as ações e os pensamentos de uma elite governante, com poder e controladora.

Luke (2005) esclarece que a retórica dos governos (e do poder) é difundida e tornada parte do vocabulário comum através de campanhas persuasivas de transformação para este discurso levadas a cabo pelos próprios “proprietários” e/ou por canais de marketing. O DS é perfeito para esta missão. A globalização das redes de informação e dos mercados torna muito acessível ao *coping* desta linguagem por parte de qualquer um. Nos vários sentidos, o DS é um movimento social em prol de um mercado maior, trabalhando nos dois sentidos *top-down*. Tais modelos (por. ex. fazer o marketing de “ser verde”) não são nem uniformes nem dominantes em todo o mundo, contudo, nos locais onde são estabelecidos, as pessoas desenvolvem redes de comunicação, debatem e fazem mediação dos seus interesses

coletivos e individuais enquanto partes que sustentam as entidades corporativas e as estruturas cívicas que, simultaneamente, perpetuam a sua sociedade civil (Habermas, 1989).

Em nome da criação de emprego, da estabilização do crescimento, e do desenvolvimento de tecnologia avançada, a bandeira da estabilidade global, do desenvolvimento sustentável, e de uma moral comunitária assume, cada vez mais, reconhecimento e aceitação. Através das imagens da retórica, começa a emergir das teorias da sustentabilidade uma nova ordem de coisas, à medida que elas operam na normalização dos debates das empresas, estados e dos media. Este projeto de comando, controlo, e comunicação é um vasto empreendimento, mas estes termos começam a circular nas redes dos discursos públicos, na política internacional e no capitalismo neoliberal “A political, economy, and technical incitement to talk about “sustainability” is a notion that reimagines economy and society against some notion of environment, nature or ecology” (Luke, 2005: 231).

Ter em consideração o termo “sustentabilidade” cria discursos sobre o planeta cujas metas decorrem não apenas da moral da moralidade cívica, mas também da racionalidade industrial partilhada com a cultura material. O que tinha sido percecionado meramente como preocupação política agora tornou-se numa questão de segurança ambiental nacional, de uso adequado dos recursos e de direitos de propriedade.

Em suma, a sustentabilidade ecológica resume-se a uma nova forma de racionalidade económica para refazer a política mundial. Na busca pelo método menos oneroso para reduzir a poluição em excesso, resultante dos impactos industriais dos processos de produção global, o desenvolvimento sustentável tornou-se (quase que por magia) num cálculo económico e não apenas ambiental. As iniciativas tomadas pelos grupos de poder empresarial para prevenir a poluição, reduzir o lixo, e maximizar a eficiência energética, estão a ser suportadas por programas mundiais de reconstrução. Contudo, ao tomarem estas mediadas, o mercado reafirma a maioria das premissas existentes sobre a utilização tecnológica, centralização administrativa e o lucro alcançado pelo capitalismo corporativo. De facto, esta retórica pode não só preservar a Natureza, estimular consumidores verdes

ou homenagear a nossa dívida para com a Natureza; ela também potencia lucros corporativos, produtividade nacional e poder estatal.

É preciso interiorizar e operacionalizar a noção de que o “e-fator” não é só apenas a ecologia, como também a eficiência, a educação, o *empowerment*, o empenho, e a economia implicada nos atos e artefactos da cultura material. Enquanto a implementação de mudanças ecológicas no mercado continuar a significar a implementação de uma matriz alternativa de políticas instrumentalmente racionais, como sejam tentar encontrar métodos de baixo custo do uso de energia, gestão da oferta, comunicação corporativa, geração de produtos ou combate à poluição, há um tremendo potencial reconstrutivo para a sustentabilidade.

Os efeitos dogmáticos da retórica sobre sustentabilidade facilmente insinuam, simultaneamente, a política oficial e a análise crítica, bem patente no trabalho dos académicos ativistas, líderes de ONGs, órgãos sociais e governantes. A filosofia dogmática dos mercados neoliberais e do capitalismo verde funde-se facilmente com a visão utópica expressa por Bourdieu da seguinte forma: gera uma forte crença de “*free trade faith*”, não só entre os que vivem dela materialmente, como seja os agentes financeiros, grandes homens de negócios, entre outros, mas também entre os que dependem disso para a sobrevivência do seu dia-a-dia, tais como trabalhadores seniores e os políticos que desafiam o poder dos mercados em nome da eficiência do mercado, e que reclamam pela supressão das fronteiras políticas e administrativas que possam obstaculizar os detentores do capital na busca puramente individual do máximo lucro, instituído como modelo de racionalidade “when one, however, hears such “ready-made frases all day”, [...] they become elements in a doxosophy or a whole doxosophy and a whole worldview wich engender fatalism and submission” (Bourdieu, 1998:57 *apud* Luke, 2005).

O DS não é apenas eficiência de gestão de recursos, mas, sobretudo, repensar as relações entre homem-natureza, reexaminar as doutrinas atuais do progresso e da modernidade, e privilegiar visões alternativas do mundo. Não existe uma solução global, mas sim, configurações heterogêneas (Escobar; 1992). É premente defender o reconhecimento da multiplicidade e das contradições sem impor uma lógica unitária.

### 1.1.2. Representações, Dimensões e Escalas

Neste cenário de multiplicidades e configurações heterogêneas sobre a operacionalização do DS torna-se pertinente apresentar uma breve análise dos diversos mapeamentos do conceito, as versões do conceito de DS de Daniel Bonevac (2010), e a Escala de DS de Susan Baker (2006).

Conelly (2007) reflete criticamente sobre as (in)congruências expressas nos discursos políticos e na operacionalização do conceito de DS analisando, para o efeito, a diversidade da representação visual que é frequentemente utilizada pela retórica dominante: os três círculos coincidentes, esferas e prismas, e o *spectrum* entre fraca e forte sustentabilidade. Hopwood (2005) propõe um mapeamento para clarificar a identificação e análise da interpretação do DS, combinando as questões ambientais com as socioeconómicas. O’Riordan refere que este mapeamento expressa as interpretações numa amplitude que vai duma perspectiva “*strong ecocentric*” até “*strong technocentric*”, em que a primeira tende para a equidade económica e social e para a redistribuição, e a tecnocêntrica tende para manter o status quo económico e político (O’Riordan, 1989 *apud* Hopwood, 2005). Contudo, esta categorização nem sempre é assim: Marcuse (1998, *apud* Hopwood, 2005) expressa que a sustentabilidade e a equidade social nem sempre se associam. Em muitos casos, o elo de ligação entre as preocupações ambientais e sociais é baseado na moral (Blowers, 1993, *apud* Hopwood, 2005) do que em concebê-las como intimamente interrelacionadas.

O mapeamento original de O’Riordan pode ser expandido, considerando as perspetivas ambientais e socioeconómicas em dois eixos separados: o eixo socioeconómico é referente ao nível de importância dado ao bem-estar humano e à igualdade, evoluindo desde o ponto de desigualdade defendido pela manutenção das estruturas existentes da sociedade, o *Status Quo*, passando pela *Reforma* (é necessária uma reforma fundamental mas sem uma rutura radical com os processos existentes) até ao ponto de igualdade expresso pela *Transformação* (a necessidade de uma transformação radical das estruturas económicas e das do poder da sociedade); e o eixo ambiente refere-se à prioridade dada ao ambiente,

desde *low environmental concern*, passando por *tecnocêntrico* até *ecocêntrico* (este eixo varia entre uma posição assumida pelos economistas neo-liberais até aos ecofascistas).

O estudo de Bonevac apresenta diferentes perspetivas de preservação do capital: sustentabilidade forte, sustentabilidade fraca, sustentabilidade sensível. Na *sustentabilidade forte*, Rees, Daly e Constanza (Rees, Daly e Constanza, 1990 *apud* Bonevac, 2010: 92) argumentam que devemos preservar individualmente cada tipo de sustentabilidade. Esta perspetiva não permite a substituição de um tipo de capital por outro. Não se pode justificar a diminuição do capital natural por via do aumento do capital social e do capital económico, ainda que o resultado seja um ganho líquido em utilidade, assim como na totalidade do volume de capital disponível para gerações futuras. A *sustentabilidade fraca*, designada por Hartwick, Solow e Thomas (Hartwick, Solow e Thomas, 1977 *apud* Bonevac, 2010: 93), requer a preservação total do capital, permitindo a substituição de um tipo por outro, mas o fornecimento total do capital não deve ser diminuído. Deveremos legar a Terra a gerações futuras pelo menos em tão boa forma como aquela em que a encontramos, mesmo que para tal tenha que ser reequacionado o equilíbrio entre capital económico, social e ambiental. Este tipo de sustentabilidade requer que a nossa rede, individual e da comunidade, não seja negativa. A *sustentabilidade sensível* é uma posição intermédia entre as duas anteriores, a qual permite a troca entre capital económico, social e ambiental. Esta sustentabilidade é mais plausível do que a sustentabilidade forte, permitindo a substituição de um capital por outro em determinadas circunstâncias, ao mesmo tempo que promove um controlo ambiental mais rigoroso do que a sustentabilidade fraca. É difícil avaliar a sustentabilidade sensível sem saber sob que circunstâncias é que podem ocorrer a transferência de um tipo de capital por outro.

Andrew Steer (1996) defende a sustentabilidade como a preservação de oportunidades ou capacidades, entendidas igualmente como um capital que pode ser legado às gerações futuras. De acordo com Bonevac (2010), é evidente a preocupação com a preservação do bem-estar e que nas várias perspetivas é frequente constar a sustentabilidade enquanto a preservação de algo: capital, capacidades, oportunidades, crescimento, consumo *per capita*, utilidade *per capita*, ou bem-estar. O pensamento comum é o de que não devemos permitir o declínio de um determinado valor.

Baker (2006) desenvolveu uma escala que se reveste de um interessante valor heurístico para a compreensão da variedade de imperativos políticos que estão associados a diferentes abordagens na promoção do DS, adotadas pelos governos, organizações, ecologistas ou ativistas. A diversidade das abordagens ao DS é indicativa das diferentes perspectivas sobre o mundo natural, sustentadas por cada sociedade e pelos indivíduos. Os valores atribuídos à natureza variam num espectro entre uma perspectiva antropocêntrica, mais extremista, em que aquela deve ser preservada apenas para satisfazer as necessidades da humanidade e, no extremo oposto, o ecocentrismo que postula que a natureza tem um valor intrínseco, em si mesma. Estas duas perspectivas têm implicações importantes para a conceção e implementação de políticas: a *abordagem ecocêntrica* dirige o seu foco para o nível da comunidade e defende a pequena escala e a tecnologia de base local; aqui o objetivo é o manter o bem-estar social e comunitário e não apenas o mero uso dos recursos naturais. Em contrapartida, a *abordagem antropocêntrica* apresenta um otimismo sobre a manipulação da natureza e dos seus recursos pelo interesse e benefício da humanidade.

### 1.1.3. Críticas “*from the rest to the west*”

A definição de DS de Brundtland, afirma Banerjee (2005), não é uma definição, mas sim um *slogan* que, ainda que soe bonito, não faz a teoria. Como vários autores realçaram, a definição não expressa a noção de necessidades e desejos humanos, e a preocupação pelo futuro das gerações é problemática também na sua operacionalização. Perante o cenário da escassez de recursos, este pressuposto torna-se numa contradição, uma vez que as futuras gerações não poderão ter acesso ao mercado atual e, para além de tentar reconciliar o crescimento económico com a proteção ambiental, a agenda de DS de Brundtland também se foca na justiça social e no desenvolvimento humano dentro de um paradigma de igualdade social, e da utilização e distribuição equitativa de recursos. Ora, de acordo com Harvey (Harvey 1996 *apud* Banerjee, 2003: 152), o debate sobre a escassez de recursos, a biodiversidade, população, e limites ecológicos, é, ultimamente, um debate

mais sobre a preservação de uma ordem social particular do que um debate acerca da preservação da natureza *per si*.

Os discursos de desenvolvimento e de DS constroem uma visão particular de “natureza” e “ambiente”. Ou melhor, a transformação da “natureza” (selvagem, natural, força hostil) em “ambiente” (direcionado para objetivos, que deve ser gerido) é um dos marcos da modernidade, na qual o domínio da natureza se torna no indicador chave do progresso humano, ao invés da transformação da relação entre humanos e natureza<sup>8</sup> (Macnaghten and Urry, 1998 *apud* Banerjee, 2003: 152). Uma das consequências da conceptualização da natureza enquanto ambiente é a abstração da singularidade dos significados múltiplos de natureza (desde natureza enquanto paisagem, objeto de investigação científica, ameaçada e carente de proteção, fonte de renovação espiritual, entre outros).

Banerjee (2003) aborda criticamente o conceito de DS, examina as dimensões política, económica e desenvolvimentista que configuram a noção de DS e discute as consequências dos pressupostos. O principal argumento do autor é o de que, mais do que representar um avanço teórico, o DS surge sumido no paradigma económico dominante; tal como o desenvolvimento, as práticas, os significados e as políticas de DS continuam a formatar o pensamento colonial, resultando no empobrecimento da maioria da população mundial, em particular das populações rurais do terceiro mundo. Para mais, os discursos de DS continuam a ser baseados num sistema unitário de conhecimento.

O principal argumento de Banerjee (2003) situa-se na análise crítica da política económica (e não tanto no plano da organização individual). O autor evidencia o papel preponderante que as organizações supranacionais têm tido (por ex., Organização Mundial do Trabalho, o Fundo Monetário Internacional, e o Banco Mundial); ainda que estas não sejam organizações corporativas no sentido tradicional do termo, elas têm um poder determinante na configuração dos discursos sobre DS. De facto, existe uma ligação forte entre aquelas e as organizações empresariais, especialmente as grandes corporações internacionais que estão na frente do debate da biotecnologia e do DS. As corporações transnacionais são atores de peso que influenciam as políticas ambientais e do comércio,

---

<sup>8</sup> Tal como havia sendo expressado na tradição Iluminista a dicotomia natureza-cultura, nos discursos de DS em pleno século XXI continuam a ser contaminados pela separação entre as pessoas e o ambiente biofísico.

bem como acordos internacionais, por exemplo, *Convenção sobre a Diversidade Biológica* e o *Painel Intergovernamental sobre a Mudança Climática* “In a broader sense, the various agents that determine global environmental policies form a loose network of powerful bodies that construct a particular form of reality about the natural environment” (Banarjee; 2003: 145).

Banarjee recorre às perspectivas teóricas do imperialismo e do colonialismo para examinar os discursos sobre o DS por que considera que permitem perceber o quanto os discursos contemporâneos sobre o ambiente global servem de marcos à terceira fase da colonização a que Mies e Shiva (1993), aludem (*Ibidem*).

De acordo com Williams (1976: 159) será mais apropriado entender o imperialismo enquanto “um sistema económico de investimento externo e a penetração e o controlo dos mercados e das fontes de matérias primas”. Atualmente, o imperialismo surge intimamente ligado à cultura, sociedade, economia e política. O poder do imperialismo surge, muitas vezes disfarçado, mas é, sobretudo, um poder que normaliza experiências, em vez de providenciar meios de resistência e de mudança. O Imperialismo opera por via de diferentes tipos de poder: institucional (IMF, WTO e o World Bank), poder económico (corporações e estados nação) e discursivo (que reforça certas narrativas em detrimento de outras; designadamente, reforça a noção de “desenvolvimento”, “backwardness”, “economias de subsistência”.

Foucault (1980) na sua análise do poder revelou o quanto as práticas disciplinares constituem/definem as fronteiras do discurso “elas tornam-se discursivas porque reproduzem o conhecimento através das práticas que se tornam possíveis pelas assunções estruturais do conhecimento (Clegg, 1989). A soberania continua a existir, na era moderna ela tornou-se mais democratizada, e funciona em conjunto com os mecanismos de disciplina coerciva; a coerção tornou-se mais “sofisticada”.

Desde a sua popularização a partir do Relatório Brundtland, ficou cada vez mais evidente que este projeto não é nem sustentável nem desenvolvimentista. No entanto, é premente reconsiderar criticamente tanto a sustentabilidade como o desenvolvimento enquanto metas que orientam uma abordagem ambiental por parte da política económica. Nos



debates ecologistas, o conceito de sustentabilidade tem sido amplamente usado num conjunto de questões para redirecionar o foco da prosperidade económica bem como o da identidade cultural contemporânea numa cultura material corporativa de um consumo mais eficientes sendo, contudo, insustentável. Desde 1980, tanto nos *mass media* como nas ciências sociais, torna-se evidente como o simples uso do conceito por si só pode reconfigurar tanto o discurso político como a cultura material.

Luke (2005) refere que o conceito de DS tem sido revestido de “*intellectual emptiness*” desde a sua apresentação no WCED (1987, p. 43), questionando a sua própria formulação, em pontos fundamentais que considera terem sido negligenciados: “Whose needs in the present, and whether or not they are needs or desires, and how development is understood to prevail where and for whom” (Luke; 2005: 228). Este estudo conclui que o DS falha nos seus próprios princípios, uma vez que está profundamente implicado na lógica da normalização expressa na circulação de mercadorias, na difusão tecnológica e na organização da governança global.

Importa realçar que, não obstante o cenário dos efeitos dominantes do discurso ambiental<sup>9</sup>, as suas práticas e as suas políticas têm sido contestadas, designadamente pelos movimentos de resistência contra a agricultura corporativamente globalizada e a biotecnologia têm emergido em diferentes partes do mundo. É necessário existir solidariedade entre os diferentes grupos (cientistas, planeadores, ambientalistas, produtores e consumidores) para fomentar a resistência dos marginalizados e para que o debate continue na esfera pública. Por todo o mundo, muitos grupos<sup>10</sup> têm vindo a envolverem-se no diálogo, em protestos, em ações violentas e não-violentas contra as corporações, os governos, e as instituições internacionais. Eles variam entre uma dimensão muito pequena, a ativistas locais e grandes e poderosas ONGs e organizações ambientais, bem como coligações de diferentes grupos. A visão de DS implica uma meta emancipatória, a qual implica a reconceptualização das noções atuais de “progresso” e de

<sup>9</sup> Por exemplo, o próprio atual projeto do *United Nations Development Programme* designa-se “Global Sustainable Development Facility – 2B2M: 2 Billion to the Market by the year 2020” reflete, mais uma vez, a noção errada de DS que frequentemente associa o desenvolvimento ao crescimento económico.

<sup>10</sup> *50 Years is Enough: U.S. Network for Global Economic Justice* – uma coligação com mais de 200 organizações que trabalham a nível internacional, nacional e local na tentativa de transformar as políticas de empréstimo e os programas de ajustamento estrutural do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional; !Basta Ya!, movimento zapatista emergente entre Chiapas.

“desenvolvimento” “The western tecnocentric approach serves only to empower corporate and national economic interests and prevents communities from preserving their rights to control their resources” (Banerjee; 2003; 168).

No presente vislumbre do estado d’arte sobre conceito e operacionalização do desenvolvimento sustentável torna-se deveras interessante a reflexão crítica que evidencie os silêncios e as sombras que estas *buzzwords* imprimem na realidade da vida de cada um de nós e de todos nós. Com a definição de um programa global para o desenvolvimento *from the west to the rest* (Truman, 1949) foi criada, por inerência, o subdesenvolvimento. Muitos países do terceiro mundo pagaram e continuam a pagar um preço desastroso por este “*catching-up development*”, e as consequências têm sido especialmente severas para as populações rurais (agricultores, camponeses, povos indígenas) que foram classificados como tendo um modo de vida numa economia de subsistência, e de que deveria ser desenvolvida para alcançar os padrões de vida aceitáveis. Escobar (1992) demonstrou como o desenvolvimento criou a noção de pobreza (baseada nos indicadores modernos do capitalismo). Este foi um processo científico e tecnológico que dissipou as diferenças na cultura, construindo pessoas como variáveis no grande modelo de “progresso”, e validando os imperativos assimilativos do desenvolvimento sob a bandeira do interesse nacional, o que aconteceu frequentemente com os países do terceiro mundo. Colocado desta forma, o desenvolvimento é uma outra palavra para crescimento económico.

Durante o período de 1960-70, tornou-se óbvio para os desenvolvimentistas de que o crescimento económico não significa necessariamente igualdade, e que o crescimento económico desenfreado leva a consequências sociais adversas, designadamente, desemprego, subemprego, destruição do ambiente e do habitat, e aumento de desigualdades. De acordo com Escobar (1995:71), o sucesso real do desenvolvimento foi o de sintetizar, organizar, gerir e dirigir populações inteiras e países baseado num sistema unitário, resultando na “colonização e dominação das ecologias humanas e naturais”. Na era pós-colonial, estes mecanismos de controlo ainda vigoram seja através das instituições internacionais como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a Organização

Mundial do Comércio, ou através de políticas governamentais de industrialização e modernização.

A escalada dos problemas ambientais conduziu, igualmente, à luta pelos recursos a qual resultou em inúmeras batalhas entre agricultores pobres, camponeses, populações indígenas e as corporações e interesses governamentais. A noção de desenvolvimento sustentável foi concebida no meio destas lutas enquanto ONGs, organizações ambientais, e vários camponeses e grupos indígenas, bem como instituições internacionais como por exemplo as Nações Unidas, que clamaram por uma redefinição conceptual e política de desenvolvimento.

Ainda que DS seja um conceito politicamente correto surgiram críticas tanto do lado dos conservadores como dos radicais. Os países periféricos tinham a forte suspeita de que o DS fosse uma ideologia imposta pelos países industrializados ricos para implementar regras e condições restritas na ajuda daqueles (países periféricos). As críticas mais fortes ao DS incidiram no seguinte: o DS não questiona a ideologia do crescimento económico e não desafia adequadamente a cultura de consumo, pelo que serve os interesses neoliberais. De acordo com essas críticas, a sustentabilidade das culturas locais não é tida em consideração; pelo contrário, a visão global do DS privilegia as noções ocidentais ambientalistas e de conservação. Em vez de empoderar as populações camponesas<sup>11</sup> existentes por todo o mundo, as políticas ambientais e de conservação transferem o controlo dos direitos e dos recursos nacionais para o domínio das instituições internacionais, as quais falharam durante mais de cinquenta anos com aquelas populações. Os perigos da destruição ambiental e os benefícios da proteção ambiental não são igualmente distribuídos: as medidas de proteção continuam a ser ditadas pelos países industrializados, muitas vezes à custa das comunidades rurais locais. Sustentabilidade e desenvolvimento baseiam-se em princípios diferentes e incompatíveis. As preocupações ambientais apenas surgem nos discursos sobre as preocupações referentes ao DS porque aquelas ameaçam a sustentabilidade do sistema económico (Banerjee, 2005).

---

<sup>11</sup> A este respeito, note-se a exclusão dos povos indígenas da participação no desenvolvimento e da implementação do protocolo de Kyoto.

Embora a pobreza e a degradação ambiental surjam frequentemente ligadas na literatura, não tem sido frequentemente discutido o papel que o desenvolvimento tem tido na diminuição do acesso das populações rurais aos recursos naturais. Este processo “sustentável” tem vindo a ser elogiado pelas corporações e pelos governos na medida em que cria oportunidades de emprego para as comunidades locais, mas falha no reconhecimento do desemprego e na pobreza criada como um resultado da expropriação de terra e de recursos naturais.

Ainda que evidencie questões de pobreza e de igualdade, os discursos contemporâneos do DS não criticam as condições estruturais que caracterizam a introdução crescente do capital no domínio da natureza, o qual resulta na capitalização, expropriação, mercantilização e homogeneização da natureza, em que as pessoas e os grupos vulneráveis estão sujeitas a uma nova dependência e a um novo colonialismo (Bandy, 1996:545).

DS mostra como os bens de consumo são, simultaneamente, veículos de discurso, circuitos de normalização e condutas de disciplina, as quais são usadas pelas corporações para possuírem os seus proprietários, fazendo com que as propriedades dos sistemas sejam interiorizadas enquanto propriedades individuais. Em quase todas as dimensões, o princípio preponderante do desenvolvimento sustentável é o crescimento económico: criá-lo, geri-lo, distribuir os seus custos e seus benefícios à escala nacional em territórios específicos dos estados “All, it is claimed, want more material goods and social services; so global elites compete to control the markets that allow them to implement various policies to serve these ends” (Hardt e Negri, 2000, *apud* Luke, 2005: 236).

Como refere Luke (2005), a agenda política real do desenvolvimento sustentável é obscura obviamente devido a claros propósitos ideológicos e políticos:

Techno-economic action remains shielded from the demands of democratic legitimation by its own constitution. At the same time, however, it loses its non-political character. It is neither políticos nor non-políticos, but a third entity: economically guided action in pursuit of interests.  
(Beck, 1992, p.222)

A par da atitude do consumidor encontram-se vários centros económicos que guiam a ação na esfera económica e na sociedade, seguindo o seu próprio interesse nacional, corporativo e monetário ao reproduzirem esta insustentável cultura material antidesenvolvimento. No

entanto, ainda que movido pelos seus interesses particulares, acabam por impulsionar aquilo que consideram ser o desenvolvimento. Irónica e simultaneamente, esta dinâmica também protege a rede essencialmente insustentável das técnicas de desenvolvimento, ocultadas pelas nações e presentes nos mercados, da completa legitimação democrática e, por conseguinte, fecha os seus produtores e consumidores no alinhamento com as estratégias dos jogos performativos ocultados (atrás) pela globalização.

Nesta linha de ideias, o busílis da críticas ao DS é centrado na falta de independência e de autonomia que este paradigma de desenvolvimento apresenta face ao capitalismo “rather than reshaping markets and production processes to fit the logic of nature, sustainable development uses the logic of markets and capitalist accumulation to determine the future of nature” (Shiva, 1991 *apud* Banerjee, 2003: 153 ); a linguagem de capital também surge frequentemente nos discursos de DS; o papel da ciência na “validação” do conhecimento indígena é também algo problemática, com uma dupla ironia; existem vários exemplos de como o discurso colonial no qual as histórias de economia local são incorporadas nas perspetivas científica e económica.

Banerjee (2003) não nega os benefícios trazidos pela ciência e pela tecnologia ocidental; contudo, é importante compreender que sistemas e que pessoas é que têm vindo a ser marginalizados neste processo e como é que o controlo de recursos naturais e biológicos têm sido alterados das populações camponesas para as corporações transnacionais; existe uma vontade coletiva de alterar o comportamento do consumidor; basta uma “informação adequada”; existe igualmente um pressuposto subjacente de que se pode confiar nas forças de mercado para alcançar o DS, ainda que as intervenções políticas, os acordos internacionais, e a regulação ambiental nacional tenham também um papel a desempenhar. Contudo, a noção de “sustentabilidade global” é problemática na medida em que ela é obscura no que concerne às desigualdades estruturais no acesso aos recursos e no seu uso pelas várias regiões do mundo, aprofundando a dicotomia Norte e Sul no que diz respeito à utilização e conservação dos recursos naturais (Santos; 2000, 2006a), 2006b)).

## 1.2. Políticas glocais de desenvolvimento sustentável

Neste trilho do conhecimento, o ponto de partida para este tema é o de procurar desvelar as possibilidades de resposta a um problema de sustentabilidade que interliga as questões ambientais, económicas, sociais e tecnológicas, à escala local e global, e que se enquadram no designado paradigma de Desenvolvimento Sustentável. A projeção internacional deste paradigma foi sustentada pelo relatório da Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento das Nações Unidas – o Relatório Brundtland (Baker, 2006) que, entre outras vertentes, apoiava os objetivos sociais e económicos dos países em desenvolvimento, bem como um conjunto de estratégias de Desenvolvimento internacional com alternativas e partilha de responsabilidades. Assim, o grande alinhamento do ponto de vista conceitual é o Relatório Brundtland, que foi objeto de discussão e guia da Conferência Rio-92, na qual foram estabelecidos acordos temáticos e uma agenda de compromisso – Agenda 21, que passou a ter repercussão em diferentes escalas.

No plano global, as Nações Unidas designaram 2005-15 como a década de implementação do DS, pelo que da WSSD de Joanesburgo emana um plano de implementação do DS que apresenta seis grandes áreas de preocupação: erradicação da pobreza, alteração dos padrões de produção e de consumo, proteção e gestão dos recursos naturais, globalização e saúde.

No seguimento dos *Objetivos de Desenvolvimento do Milénio*<sup>12</sup> (adotados em 2000) que pretenderam nortear a política comunitária de desenvolvimento focados nos países em desenvolvimento, a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*<sup>13</sup>, adotada a 25 de Setembro de 2015 nas Nações Unidas, é o primeiro acordo global que visa constituir-se

---

<sup>12</sup> ODM: (1) Reduzir a pobreza extrema e a fome; (2) Alcançar o ensino primário universal; (3) Promover a igualdade de género e o empoderamento das mulheres; (4) Reduzir a mortalidade infantil; (5) Melhorar a saúde materna; (6) Combater o HIV/SIDA, a malária e outras doenças; (7) Garantir a sustentabilidade ambiental; (8) Criar uma parceira mundial para o desenvolvimento.

<sup>13</sup> Agenda 2030 “Transformar o mundo: Agenda para o Desenvolvimento Sustentável no horizonte 2030” alicerça-se nos ODM, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável Rio+20 e nas Conferências sobre o Financiamento do Desenvolvimento e contribuirá também para as negociações em curso sobre o novo acordo mundial para a limitação das alterações climáticas, celebrado na COP21, em dezembro, em Paris.

num programa de ação universal e abrangente, com implicações para todos os países, numa “parceria mundial”, cuja finalidade é erradicar a pobreza e conseguir um desenvolvimento sustentável até à referida data, cuja concretização pressupõe a participação de todos os países (mais de 150 Chefes de Estado e de Governo de todo o mundo) e partes interessadas com repercussões nas políticas nacionais, de acordo com os meios necessários à operacionalização da Agenda 2030 conforme o que ficou estipulado na *Agenda de Ação de Adis Abeba* (de julho 2015) no que concerne aos recursos nacionais, ao financiamento privado à ajuda pública ao desenvolvimento.

A Agenda 2030 define os 17 novos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (os ODS) e 169 metas referentes às três dimensões do DS – ambiental, social e económica- e contempla:

a pobreza, a desigualdade, a segurança alimentar, a saúde, o consumo e produção sustentáveis, o crescimento, o emprego, as infraestruturas, a gestão sustentável dos recursos naturais e as alterações climáticas, além de aspetos como a igualdade entre os homens e mulheres, a promoção de sociedades pacíficas e inclusivas, o acesso e a responsabilidade das instituições<sup>14</sup>.

Dado que a realização dos ODM tem sido desigual, e até ineficaz no alcance de certas metas definidas, a Agenda 2030 é considerada inovadora pelas Nações Unidas pelo facto de avançar, simultaneamente e de forma integrada nas três referidas dimensões do DS, para além de que também será um processo que incorpora “mecanismos de acompanhamento e reexame” possibilitando, designadamente, a prestação de contas aos cidadãos.

No plano regional (UE): em 2001, a Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável (revista em 2006) identificou as seguintes matérias sensíveis: proteção ambiental, direitos humanos, solidariedade intra e inter geracional, acesso à justiça e à informação, participação pública, responsabilidade social das empresas. Para atingir tais fins propõe-se: o alinhamento, a coerência e a avaliação de estratégias.

Regionalmente, a União Europeia adota a *Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável*, enquanto que a América Latina e o Caribe apresentam a *Nossa Própria Agenda* (Comissão de Desenvolvimento e Meio Ambiente da América Latina e do Caribe,

<sup>14</sup> <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html> [18 dezembro 2015].

BID/PNUD, 1990), na qual os aspetos da pobreza e desigualdade social merecem destaque, devido às peculiaridades da região.

Veja-se o Propósito da EUDS<sup>15</sup> (alinhamento, coerência, avaliação de estratégias, decisões integradas nas questões sociais, ambientais e económicas), os *Objetivos* (proteção ambiental, justiça e coesão social, prosperidade económica, assunção das novas responsabilidades internacionais) e *Princípios Norteadores das Políticas*: promoção e proteção e dos direitos fundamentais, solidariedade intra-gerações e entre gerações, sociedade aberta e democrática, envolvimento dos cidadãos, envolvimento das empresas e dos parceiros sociais, coerência nas Políticas e Governação, integração das políticas, melhor utilização de conhecimentos, princípio da precaução, poluidor pagador.

Ao nível nacional há uma mobilização dos países, no sentido de elaboraram as suas agendas a longo prazo e, da mesma forma que Portugal elabora a sua Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável (ENDS) - interagindo com outros programas, como o PNACE<sup>16</sup>, PT<sup>17</sup>, PNPT<sup>18</sup> e Planos e Estratégias Sectoriais, com o CNADS<sup>19</sup>, o INE<sup>20</sup> e EUROSTAT<sup>21</sup>- o subsequente Plano de Implementação<sup>22</sup> financiado comunitariamente QREN<sup>23</sup> e a *Agenda21 local* (2006). Existe a necessidade de acompanhar o monitorização e atualizações desses documentos, com vista a averiguar as (in)completudes dos resultados e metas pré-estabelecidos e a avaliação da sua implementação.

Assim, no plano nacional, a ENDS, com início em 2002, relançada em 2005 e aprovada em 2006, estipulava que Portugal conseguisse cumprir, até 2015, os seguintes objetivos de ação:

- (1) Preparar Portugal para a sociedade do conhecimento,
- (2) crescimento sustentado, competitivo e eficiência energética,
- (3) melhor ambiente e valorização do património,

<sup>15</sup> Estratégia Europeia para o Desenvolvimento Sustentável

<sup>16</sup> Programa Nacional de Ação de Crescimento e Emprego

<sup>17</sup> Plano Tecnológico

<sup>18</sup> Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território

<sup>19</sup> Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável

<sup>20</sup> Instituto Nacional de Estatística

<sup>21</sup> Gabinete de Estatística da União Europeia

<sup>22</sup> <http://desenvolvimentosustentavel.apambiente.pt/EstrategiaNacional/PIENDS/Paginas/default.aspx>

<sup>23</sup> Quadro de Referência Estratégica Nacional



- (4) mais equidade, igualdade de oportunidades e coesão social,
- (5) melhor conectividade internacional do país e valorização equilibrada do território,
- (6) um papel ativo na construção europeia e na cooperação internacional,
- (7) uma administração pública mais eficiente e modernizada.

No entanto, a implementação da ENDS suscita algumas apreensões relativamente à sua eficiência e eficácia: “está em estado vegetativo há anos e foi substituído por uma agenda para o crescimento verde que não cobre todos os princípios de sustentabilidade, agora renovados pela ONU”<sup>24</sup> (Garcia; 2015). Garcia critica a falta de relatórios de monitorização, a falta de atualidade dos indicadores, a inexistência de análise dos seus efeitos e a falta de planeamento quanto à sua revisão. O autor constatou que tivesse sido constituído um grupo de trabalho e a elaboração de relatórios periódicos, em oito anos, não obstante, o Conselho Nacional do Ambiente Sustentável (CNADS) apenas recebeu dois relatórios, em 2009 e 2011, quando estava prevista uma avaliação bienal de progresso da ENDS, tendo o processo dissipado a partir desta data. De acordo com esta fonte, as linhas da ENDS foram convertidas no *Compromisso para o Crescimento Verde*, enquanto *upgrade* da ENDS, visão esta economicista que constitui uma versão muito redutora do DS.

Ainda a nível nacional, Portugal articula-se com outros documentos de orientação política e estratégica, designadamente, a “Estratégia de Lisboa”, o PNACE, o PT, o Plano Nacional de Emprego, e a Estratégia Nacional para o Mar. Como foi referido, esta formulação replica-se ao nível local através da Agenda 21 Local, definida como sendo “(a) *participatory, multistakeholder process to achieve the goals of Agenda 21 at the local level through the preparation and implementation of a long-term, strategic plan that addresses priority to local sustainable development concerns*” (ICLEI, 2002, p.6). Tal como foi expresso na *Earth Summit* de 1992 (Agenda XXI, capítulo 28, 1º parágrafo), a administração local tem um papel fundamental na implementação do DS “*as the level of governance closest to the*

<sup>24</sup> <https://www.publico.pt/2015/09/27/ecosfera/noticia/a-estrategia-para-a-sustentabilidade-que-nao-resistiu-ao-esquecimento-1709182>

*people, they (local administration) play a vital role in educating, mobilising, and responding to the public to promote sustainable development” (UNCED, 1992).*

A Agenda 21 Local permite viabilizar o recurso a processos participativos intermunicipais, municipais, de freguesias; parcerias a nível local na utilização das forças produtivas, sendo em todo o mundo, milhares de municípios e freguesias que já dispõem dessa ferramenta de alinhamento político e estratégico, com referências de uma escala à outra, fazendo o encadeamento de propósitos, elaboração e implementação de estratégias concertadas no âmbito de uma verdadeira intervenção democrática; revela-se, aqui, a entreatajuda e a participação ativa e pró-ativa dos governos, poder local, cidadãos, empresas, novas formas de democracia, obtenção de compromissos concertados pré-definidos, determinação dos principais indicadores de DS, implementação de medidas concretas, representação e corresponsabilização dos atores, transparência dos processos e decisões, combate à corrupção.

Efetivamente, a Agenda 21 Local é um bom teste de maturidade à democracia e, não obstante o cenário auspicioso descrito anteriormente, facto é que a sua operacionalidade se encontra dependente de um conjunto de fatores, designadamente os evidenciados por Schmidt et al. (2006) no que concerne, designadamente, à dimensão da “participação social”. Esta dimensão, consignada no 10º princípio da Declaração do Rio-1992, é uma das condições fundamentais para o DS, a qual implica a abertura dos decisores à promoção da participação e da ação coletiva de grupos da sociedade civil (*top-down process*) e, concomitantemente, o compromisso dos cidadãos no desempenho de um importante papel de suporte, de exigência e de envolvimento nas iniciativas pro-sustentabilidade junto das autoridades locais políticas e económicas (*bottom-up process*). Das conclusões aferidas pelo estudo de Schmidt et al. (2006), evidencia-se que (i) as iniciativas do pós-Rio 92, e as questões emergentes na agenda política mundial, em particular a Agenda21, tiveram menos repercussão nos países da Europa com democracias mais recentes e a de que (ii) tendem a surgir problemas de entropia democrática nos países em que a democracia é mais recente, e em que as reformas administrativas profundas ainda são escassas.

Em particular no caso de Portugal, ainda que a democracia permita o aumento da mobilização cívica e da participação, ainda são visíveis os vestígios do regime autoritário:

as instâncias políticas de decisão ainda resistem firmemente a outros processos de participação dos cidadãos para além dos mecanismos eleitorais; e, para além da parca tradição na discussão pública dos problemas comunitários, outro fator inibidor tem que ver com a prática da administração em obstaculizar o acesso à informação. De acordo com Fidélis (2009), o Governo central português tem tido uma ação muito superficial na definição de referências e na disponibilização de incentivos de promoção da Agenda 21, sendo preocupante a ausência de objetivos e de medidas da Agenda 21, e também a ausência de referências ao papel das autarquias enquanto atores centrais para a implementação do DS, na versão recente da *Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável 2007-15*.

Nesta linha de diagnóstico, atente-se igualmente aos resultados do *European Social Survey* (2002-03), os quais verificam os baixos níveis de participação pública nos países da Europa do sul (em todo o tipo de associações); diferentes realidades sociais e, claro, diferentes tradições e padrões de democracia demonstram diferenças nos comportamentos cívicos dos cidadãos; as populações parecem ser excluídas da ação coletiva que têm por objetivo a defesa e a proteção dos interesses coletivos (posição oposta à assumida pela Suécia); os Portugueses registam uma das taxas mais baixas de participação em associações para a proteção do ambiente; os Portugueses apresentam expectativas muito baixas de que os políticos interessam-se verdadeiramente nas suas opiniões e de que atuam em conformidade com elas; os Portugueses apresentam os níveis mais elevados de não confiança nos políticos; ainda que não sejam muito ativos na questão pública, eles desejam ser informados sobre este assunto e desejam tomar parte nas tomadas de decisão; permanece uma cultura de secretismo na administração pública na qual é bloqueado o acesso à informação.

De acordo com Fidélis e Pires (2009), a democracia em Portugal ainda terá que enfrentar importantes desafios que resultam da capacidade em superar a limitação do acesso à informação por parte das instâncias governamentais, o desequilíbrio sobretudo na distribuição de competências e de orçamento entre governo central e local, o baixo nível de “political accountability”, e o desafio em fortalecer a participação pública e as iniciativas *bottom-up*, sendo a maior parte delas mais desencadeadas por interesses privados do que

por iniciativas em prol do interesse coletivo “Obviously, there is no single and unique solution, or miraculous prescription for Local Agenda 21, wich in itself is a process of permanent experimentation, of trial and error. However, this is the nature of the challenge for the consolidation of sustainable development in the future” (Schmidt et al., 2006: 197). É neste sentido que a presente investigação visa dar, igualmente, um contributo expressivo na análise do funcionamento da sociedade civil e das instituições governamentais, ou seja, compreender o impacto das mudanças estruturais e o tipo de apropriação local que é feita, tendo por enfoque o estudo de caso no Baixo Alentejo, centrado nas representações sociais da sociedade civil sobre as políticas publicas locais de desenvolvimento sustentável, em particular, das ADLs com intervenção neste território.

### 1.3. Em prol da sustentabilidade: sociedade civil e governança

Na sua evolução histórica, o conceito de “sociedade civil” tem assumido diversos significados, decorrentes das respetivas posições teóricas, espelhando as diferentes escolas de pensamento, afeto aos contextos em que é apropriado, à forma de autoridade política do período em questão, pelo que, à semelhança do conceito de desenvolvimento sustentável, também “sociedade civil” é, por vezes, considerado um conceito vago e de definição pouco rigorosa (Jensen; 2006:39) e conotado com contradições “[...] uma esfera não estatal, antiestatal, pós-estatal e até supra-estatal” (Gómez; 2003: 11), esta última decorrente dos processo de globalização, expressando-se numa sociedade civil internacional ou global.

Até ao final do século XVIII, Kumar (1993) refere que sociedade civil e Estado eram sinónimos, como uma comunidade política enraizada nos princípios da cidadania. Até este período, a principal preocupação centrava-se em examinar as condições que permitiriam que os indivíduos escapassem do Estado e assumissem uma forma contratual de governo baseada na regra da lei, enquanto novo estágio na evolução do governo e da civilização humana, tal como expressam as obras de Hobbes, Locke, Rousseau, Ferguson, Smith, Montesquieu e Hume<sup>25</sup>.

Por volta do final do século XVIII, particularmente com Karl Marx, Hegel e Paine consideram-se os dois termos com significados distintos (Keane, 1988). Marx define sociedade civil como “the state-garanteed realm of commodity production and Exchange of private property, greedy market and private rights” (Keane, 1988) desvalorizando a importância das suas instituições; para Hegel, sociedade civil é “a mosaico of private individuals, classes, groups and institutions whose transactions are regulated by civil law” (*Ibidem*), auferindo de uma certa independência do Estado; e, para Paine, o Estado

---

<sup>25</sup> Para estes autores, o termo *sociedade civil* era intimamente relacionado ao termo *civilidade*, isto é, “*respeito pela autonomia individual, baseada na segurança e na confiança entre as pessoas(...)*. (Civilidade) *requeria regularidade de comportamento, regras de conduta, respeito pela lei, e controle da violência. Assim, uma sociedade civil era sinónimo de sociedade cortês, uma sociedade na qual estranhos agem de uma maneira civilizada com relação aos outros, tratando cada um com respeito mútuo, tolerância e confiança, uma sociedade na qual o debate racional e a discussão se tornam possíveis*” (Kaldor, 2003:17).

devia assumir um modelo mínimo de Estado permitindo uma sociedade civil a regular os seus próprios interesses. Os escritos de Karl Marx, Adam Smith e Adam Ferguson expressam a sociedade civil ligada à divisão do trabalho, à produção em massa dos bens de consumo e à extensão das relações de propriedade privada do capitalismo moderno, ou seja, seria apenas por via da propriedade privada, da divisão do trabalho e pela troca de bens de consumo, enquanto modos de subsistência, que as pessoas viveriam numa sociedade civil. Pode-se, então, afirmar que os autores do Iluminismo Escocês -Smith e Ferguson- representam o auge da mudança do entendimento político para o entendimento económico da sociedade civil. Já a *bürgerliche Gesellschaft* de Hegel assumia um papel fulcral no âmbito do projeto de uma “Vida Ética”, enquanto espaço historicamente concreto de interação social entre indivíduos, na medida em que esta sociedade civil era constituída por associações, comunidades e corporações que desempenhavam um papel normativo e sociológico fundamental na relação entre os indivíduos e o Estado, enquanto momento intermédio, formava os indivíduos conscientes e reflexivos, educando-os nas virtudes da vida cívica (Pinheiro; 1994).

Em meados do século XIX, o termo sociedade civil perde relevância perante o interesse nas consequências políticas e sociais da Revolução Industrial (Carothers e Barndt; 2000:18). Sobre o panorama na contemporaneidade, Pinheiro (1994) apresenta uma interessante síntese sobre as matrizes neotocquevilliana, neoliberal, habermasiana e gramsciana. Na matriz de neotocquevillianos, a sociedade civil é vista de uma forma espontânea, constituída por organizações de associação livre, que contribuem para a estabilidade da democracia liberal, nas quais o cidadão pode participar de acordo com os seus interesses privados, vinculando-se com os outros por intermédio da ajuda mútua. A mobilização social e a subjetividade são condições basilares para a transformação da realidade. Uma sociedade civil ativa é fundamental para a consolidação da democracia, em que a qualidade da vida pública e o desempenho das instituições sociais são influenciadas pelas normas e redes do envolvimento cívico, isto é, na conceção de Putnam (1995:66) pelo capital social: redes, normas e confiança social que facilitam a coordenação e a cooperação para o benefício mútuo. Contudo, note-se que a participação cidadã em associações livres, supraclassistas, não expressa efetivamente a busca pela emancipação social, pelo

contrário, é uma participação tranquila e racional de convivência pacífica com a autoridade estatal.

Na matriz neoliberal, de alguma forma associada à matriz neotocquevilliana, nota-se uma visão mais *pró-establishment*, na qual a sociedade civil é entendida de modo passivo, não tanto como uma esfera contra o Estado e o capitalismo, e mais como um complemento ou mesmo um substituto para o Estado e o mercado na promoção do desenvolvimento social. À sociedade civil é associado o espaço (entre o Estado, o mercado e a família) da estabilidade, da provisão, da confiança e da responsabilidade social, como por exemplo as organizações sem fins lucrativos ou organizações não governamentais. Será, assim, o designado, Terceiro Setor, “público porém privado”, desempenhando funções públicas a partir de espaços e iniciativas privadas, que absorve a questão social, ao mesmo tempo que o Estado se desobriga da responsabilidade de implementação de programas sociais delegando esta função para governos locais em parceria com as ONGs, e que permeia as diretrizes emitidas pelas instituições internacionais (designadamente, Banco Mundial, OMC e FMI) “a constituição de capital social e o surgimento de uma sociedade civil forte são os ingredientes essenciais para a consecução do desenvolvimento sustentável a longo prazo (...)” (Banco Mundial *apud* Garrison, 2000:18-19).

Contudo, esta visão revela alguma confusão entre público e privado, em que assume-se que a sociedade civil seja, simultaneamente, uma arena da vida social distinta do Estado e em complexa interação com este; para mais, a designação de “Terceiro Setor”<sup>26</sup> não é isenta de parcialidade uma vez que tem nacionalidade, procedência e funcionalidade com os interesses de classe, designadamente por intelectuais orgânicos do capital, revelando que as transformações necessárias são as definidas pelas classes dominantes (Montaño; 2002).

Na matriz Habermasiana, os homens não apenas transformariam o mundo externo/natural através do trabalho, mas também, geração após geração, o mundo interno/sociocultural,

---

<sup>26</sup> Terceiro Setor- conceito cunhado nos EUA, em 1978, por John D. Rockefeller III “(...) Mas o terceiro é tão negligenciado e tão pouco compreendido, que fico tentado a chamá-lo de ‘setor invisível’. O terceiro setor é o setor privado sem fins lucrativos” (Rockefeller *apud* Montaño, 2002:53).

o “mundo da vida”, através da interação simbólica ou da comunicação, como expressa a Teoria da Ação Comunicativa, produzindo consensos a partir do agir comunicativo (Montaño, 2003). O “mundo da vida” é o palco de toda a interação social, espaço primordial de significados e significâncias, onde se desenvolve a intersubjetividade, e que aloja as interpretações acumuladas das gerações passadas, sendo transmitido por via da comunicação, e não pelo trabalho, sendo a linguagem e a cultura os aspetos basilares.

Jean Cohen e Andrew Arato (1994) propuseram um conceito habermasiano da sociedade civil, partindo da diferenciação entre “sistema” e “mundo da vida” com o intuito de estabelecer uma correlação entre o processo de defesa do mundo da vida e as ideias de movimentos da sociedade civil. No entanto, os referidos autores propõem duas modificações importantes: no conceito de sociedade civil, propõe, uma transformação estrutural mediante a inserção daquela no interior de uma sociabilidade multidiferenciada, capaz de gerar movimentos e deter ações do mercado e do Estado; e outra no instrumental analítico, em que a introdução do conceito de sociedade civil permite a criação de novas formas de mediação entre os subsistemas e o “mundo da vida”, por intermédio da constituição de formas institucionais permanentes de limitação do mercado e do Estado. Cohen e Arato (1994) perspetivam a sociedade civil conceptualizada como um projeto emancipatório contemporâneo, em que os movimentos sociais têm um contributo muito para além da sua mera existência e manifestação, mas, sobretudo, pelos contributos a nível da institucionalização dos direitos, “tentando construir a sociedade política e económica enquanto um instrumento ofensivo da sociedade civil contra a sua própria colonização pelo sistema” (Avritzer *apud* Pinheiro; 1994:39). Nesta linha de ideias, estes autores reabilitam o conceito hegeliano de sociedade civil, no qual a autoridade das comunidades locais, do então designado por corporações (guildas ou associações), da sociedade civil constituem-se como barreiras contra a intrusão do poder do sistema, resistindo contra a “colonização do mundo da vida”, referida por Habermas.

Na matriz Gramsciana, a contribuição teórica de Gramsci é deveras significativa, uma vez que distingue no interior do Estado um nível superestrutural, a hegemonia, através da qual o Estado de classe exerce a sua direção e mantém a sua liderança ideológica sobre a



sociedade civil. A distinção que o autor apresenta entre sociedade civil e sociedade política coloca em evidência a complexidade e a relativa independência das organizações da primeira relativamente ao poder de uma classe.

Em síntese, ainda que estas matrizes apresentem lacunas e fraquezas é inquestionável a sua importância pelos contributos que deram, e dão, ao entendimento da realidade, sendo legítimo no mundo contemporâneo o diálogo e interpenetração no que concerne aos modos de pensar o Estado e de conceber a relação com o governar, bem como o modo de lidar com as tensões entre luta social e luta institucional (Nogueira; 2003). No entanto, estas abordagens não lutam pela transformação do poder estatal e/ou do mercado, considerados inatingíveis, mas sim, pela busca do poder que poderá estar ao alcance do subalterno, do cidadão comum, o “micropoder” foucaultiano, criando nas associações e organizações comunitárias; em suma, luta-se dentro (e reforçando a) ordem capitalista.

Edwards (2004) refere que, ainda que o denominador comum entre as várias assunções de sociedade civil seja a democracia e a qualidade da democracia, é importante realçar os diferentes entendimentos sobre a mesma: permite reduzir o papel dos políticos na sociedade e livremente expandir os mercados e a liberdade individual (versão dos libertários do *think tank* Cato Institute); poderá ser o elo que faltava à democracia social ao permitir corrigir as falhas de gerações de Estado e Mercado (versão de Giddens e Barber e outros da *third way*); é uma das chaves da boa governança e para a redução do crescimento da pobreza (versão das Nações Unidas e do Banco Mundial).

A este respeito, é bastante curiosa a análise que Tusalem (2007) apresenta sobre “sociedade civil”, interrogando se esta é “*a bane or a boon*” para as democracias: os efeitos negativos referem-se à excessiva mobilização dos grupos sociais a qual pode originar tensão social e deslegitimação do Estado e, por outro lado, os efeitos positivos radicam no trabalho desenvolvido pelas organizações não governamentais na promoção do desenvolvimento, trabalho solidário, *accountability* democrático e nas causas do pós-materialismo no desenvolvimento mundial.

Para Diamond, a sociedade civil é “the realm of organized social life that is open, voluntary, self-generating, at least partially self-supporting autonomous from state” (Diamond; 1999: 221). A sociedade civil é composta por uma pluralidade de associações, organizações e

movimentos, com uma estrutura, estilo, financiamento e bases de apoio próprios, e que estão ancorados à “*lifeworld*”, transmitem reações à esfera pública (Habermas *apud* Cohen e Arato, 1994), e que atuam em prol de um interesse específico. A este respeito, Truman (1951) enfatizou a importância das atividades informais dos grupos nos processos de decisão política, ou seja, a forma como estes grupos revelam as suas preferências e exigências aos detentores de poder.

Recentemente, a ciência política tem feito um intenso debate sobre o fenómeno de “governança”. De acordo com Oliver Treib et al. (2007), a maior parte das contribuições partilham da preocupação comum sobre a relação entre a intervenção do Estado e autonomia societal, contudo, esta preocupação assume diferentes facetas consoante a evidência que é dada ao entendimento sobre política, governo e dimensão política da governação. Os autores apresentam uma abordagem sobre as diferentes propriedades políticas de governação e desenvolvem uma tipologia sistemática de 4 modos de governação na dimensão política: coerção, voluntarismo, *targeting* e *framework*.

De modo geral, o termo governança está associado a uma mudança na natureza do Estado; neste sentido, ela expressa um processo de governo que se demarca do modelo tradicional, no qual as decisões com impacto na coletividade são tomadas por representantes eleitos entre o parlamento e implementadas por burocratas no âmbito da administração pública. A governança introduz uma mudança na constelação de atores, tanto na formulação como na implementação de políticas e no método de orientação política. A governança é, de facto, referente à orientação societal e é frequentemente definida enquanto processo de coordenação dentro das redes (Kooiman, 2003 *apud* Treib, 2007). Recentemente, o conceito de “governança” tem sido definido como a orientação e co-ordenação da interdependência de atores, com base num sistema de regras institucionalizadas (Benz, 2004 *apud* Treib, 2007). Esta diferença de entendimento sobre “governança” depende se esta pertence primariamente ao domínio dos políticos, da ideologia política ou das medidas políticas (Lange et al., 2013) recorrendo, para tal a uma abordagem multidimensional para compreender o seu envolvimento no processo de transformação social que ocorre em

vários níveis (local/internacional), afeta campos políticos diversos (por ex., energia, habitação, agricultura), e refere-se a múltiplas escalas temporais.

James Meadowcroft (2007) explora um dos desafios mais importantes associados à governança para o desenvolvimento sustentável: a gestão da mudança num contexto no qual o poder está distribuído por vários subsistemas sociais e entre vários atores sociais. Na perspetiva do autor, a governança para o DS refere-se ao processo de governança sociopolítico orientado para alcançar o DS; isto implica o debate público, tomadas de decisões políticas, formação e implementação, e interações complexas entre as autoridades públicas, empresas privadas e sociedade civil. Como refere Santos<sup>27</sup>:

*A globalização contrahegemónica assenta na construção de cidadanias emancipatórias que articulam o local e o global através da construção de redes e de coligações policêntricas (...) as alianças translocais e transnacionais, a criação de redes internacionais de informação e de solidariedade ativa são uma condição indispensável para evitar a afirmação e reprodução de hierarquias e formas de dominação locais que subvertam o carácter emancipatório das lutas.*

Desde o *Relatório Brundtland* que o DS surge ligado a um conjunto de ideias normativas: proteção do ambiente, promoção do bem-estar humano, preocupação pelo bem-estar das gerações futuras, e participação pública na tomada de decisão sobre o ambiente e o desenvolvimento. Basicamente, DS é sobre a reorientação da trajetória do desenvolvimento para que o avanço genuíno societal possa ser sustentado. Como foi referido no capítulo 1.1., o DS tem sido um conceito complexo e contestado e apesar dos “documentos de consenso” adotados nas conferências e pelas agências internacionais, permanecem muitas perspetivas diferentes sobre o que realmente implica e a escala das reformas que serão necessárias. No meio académico tem surgido debates recorrentemente sobre se DS é um conceito filosófico ou económico, bem como a dificuldade de traduzi-lo em medidas políticas.

O conceito “governança” não é novo no léxico político, no entanto, nos últimos 20 anos o seu uso tem aumentado significativamente no âmbito da discussão das mudanças de responsabilidades das autoridades públicas. Os debates contemporâneos têm focado a

---

<sup>27</sup> Disponível em <http://www.ces.uc.pt/publicacoes/res/pdfs/IntrodMultiPort.pdf>

“boa governança” que emergiu nos círculos de desenvolvimento internacional na década de 80 (World Bank, 1991). Ainda que internacionalmente as formulações possam ter diferenças, a governança é atualmente entendida como “refer to practices through which societies are governed”, e “boa governança” é associada a um leque de critérios que inclui “eficácia e eficiência, o cumprimento da lei, participação, *accountability*, transparência, respeito pelos direitos humanos, ausência de corrupção, tolerância à diferença e igualdade de género” (UNDP, 1997; Plumptre and Graham, 1999 *apud* Meadowcroft, 2007: 300).

Na ciência política, o interesse na “governança” está ligado ao interesse na compreensão da mudança dos padrões de interação Estado/Sociedade. Alguns teóricos associaram a “governança” a novas formas de interação política/sociedade: Rhodes (1996: 659) “self-organising inter-organizational networks” que constituem uma alternativa aos mercados e às hierarquias; na linha de Rhodes, Jessop (2000, 17) define Governança como uma forma de coordenação social baseada na “racionalidade dialógica” na qual os objetivos são ajustados no decorrer da negociação e da reflexão.

Pelo contrário, outros autores invocam a governança como um termo mais geral que abrange os diferentes modos pelos quais a coordenação é alcançada: Kooiman (2000) descreve a governança socio-política como um acordo no qual os atores públicos e privados pretendem resolver os problemas da sociedade. Uma sociedade caracterizada pela diversidade, complexidade e dinamismo implica que existam igualmente práticas governativas variadas que envolvem formas de governo híbridas: “auto-governança”, “co-governança” e “governança hierárquica”.

Como é que um debate tão amplo sobre o conceito de governança se relaciona com o DS? O DS é um elemento que traduz a prática de “boa governança”. O DS é uma finalidade internacional que pretende ser alcançada pelos governos. Por outro lado, pode-se argumentar que “a boa governança” é fundamental para alcançar o DS. Contudo, nenhuma das perspetivas referidas são esclarecedoras relativamente ao DS. De acordo com Lange et al. (2013) a governança para contribuir para o DS deve preencher os seguintes requisitos: refletir os pré-requisitos funcionais e normativos do DS, ou seja, o seu conteúdo deve ser coerente com as metas definidas para o DS, e deve existir uma ação expressiva por parte do mercado e do consumo privado que induza a práticas e hábitos de sustentabilidade. A

governança para o desenvolvimento sustentável é inicialmente associada a questões centrais para a problemática da sustentabilidade, designadamente: (1) a identificação e a gestão de ameaças à sustentabilidade; (2) a integração da sustentabilidade em práticas gerais da governança; (3) a organização da reflexão e da organização coletiva tendo em conta as prioridades sociais e a orientação global da trajetória do desenvolvimento (Meadowcroft; 2007).

A governança para o DS surge associada à escala da transformação social necessária e ao carácter da lógica da direção. Primeiro argumento: é certo que o DS representa uma agenda ambiciosa na mudança da sociedade, a qual requer a clara separação da atividade económica do usufruto do ambiente. Esta mudança passa por uma radical transformação dos modelos de produção, de consumo, e da transformação dos principais sectores socioeconómicos incluindo a energia, transporte, agricultura, indústria e construção (Toner, 2006). Neste sentido, não só o avanço tecnológico é necessário como é fundamental a ocorrência de mudanças na organização da sociedade. Segundo: a ideia de governança para o DS incorpora uma lógica de direção específica. DS não é um produto social espontâneo: ele requer intervenção direcionada para os objetivos, por parte dos governos e dos atores. Por mais que as gerações mudem e elas próprias definam os seus objetivos específicos, será denominador comum os seres humanos lutarem em prol do seguinte: orientar a sociedade para alcançar os objetivos desejáveis e evitar derrapagens perigosas, tomar medidas no sentido de proteger os grupos particularmente vulneráveis e menos consistentes perante as mudanças sociais, e a reorganização das instituições sociais para que se posicionem melhor para que possam lidar com as incertezas do futuro.

E quem é que define/faz a orientação desta direção? A governança para o DS implica um processo de *“societal self-steering”*: a sociedade, como um todo, deve ser envolvida no questionamento crítico das práticas existentes, e estar consciente dos esforços que trarão a mudança. Deste modo, isto envolve não só as ações e as políticas para orientar o desenvolvimento de acordo com certas linhas de orientação, mas também a discussão coletiva e a decisão que são necessárias para definir tais linhas. A escolha de valores, sobre que tipo de sociedade na qual queremos viver, sobre o mundo que queremos deixar para

a posteridade, é a dimensão basilar da governança para o desenvolvimento sustentável. No fundo, o DS não é um projeto técnico/administrativo, ainda que o conhecimento técnico seja essencial, mas sim um projeto inerentemente político, no sentido em que emerge e visa os valores, os interesses, as necessidades e as aspirações dos membros de uma sociedade “its practical bearing cannot be established independent of the concrete life circumstances of a particular society” (Meadowcroft; 2007: 302), num processo de reforma iterativo que decorrerá durante várias décadas, pelo que a solidariedade intergeracional é um requisito fundamental, alicerçado quer com o apoio de comunidades dinâmicas e de cidadãos ativistas quer com as aptidões e a dedicação de líderes políticos. A governança para o desenvolvimento sustentável é interativa, não só no sentido instrumental de que os *inputs* da sociedade podem facilitar o progresso em prol dos objetivos definidos para tal, mas no sentido mais profundo de que os próprios objetivos devem ser definidos e redefinidos coletivamente.

Os mecanismos de representatividade e democracia conferem legitimidade ao Estado para que defina e intervenha no bem comum, pelo que é inegável que haja um papel importante a desempenhar por parte das autoridades públicas a todos os níveis, governos locais e regionais, nacionais, uniões supranacionais e corporações internacionais; a ação unilateral do governo (aplicação da lei, de impostos, reformas institucionais) é necessária para quebrar a resistência a interesses instituídos e perturbar o aparente equilíbrio. O governo é central para a governança em prol do DS: assume-se, simultaneamente, como estrutura que formalmente configura a sociedade e que viabiliza a participação da mesma na orientação da mudança societal.

No que concerne ao DS, o que é de particular interesse é o poder para mudar as práticas sociais na direção da sustentabilidade, contudo, isto implica que é preciso lidar com centros de poder distribuídos, uma vez que os problemas de sustentabilidade apresentam uma transversalidade nos domínios administrativos, jurisdições territoriais e vários subsistemas sociais. O estudo de Haveri et al. (2009) sobre as práticas de meta-governança nos governos locais finlandês e norueguês é um exemplo desta transversalidade e do crescimento de redes de acordos de governança auto-organizativos e inter-organizacionais que se desenvolvem com o objetivo de conciliar as relações entre os governos

representativos e organizações cooperadoras “the more formalised the collaboration is, the easier it is for local governments to use the tools of meta-governance and get the collaboratin actors comitted” (Haveri et al.; 2009:552).

De acordo com Meadowcroft (2007), uma das questões centrais é a da interação entre o poder político e poder económico, particularmente nos modos como a diversidade de atores mobiliza os recursos para assegurar a consecução dos seus objetivos, tendo em conta que toda esta autoridade é marcada por uma multiplicidade de centros de poder, também eles horizontal e verticalmente fragmentados e diversificados, e que expressam várias lutas e tensões. Para mais, existem muitos outros grupos sociais, movimentos e organizações, desde sindicatos, organizações religiosas, campanhas dos sem-terra, comunidades de aprendizagem, que têm recursos específicos de poder que podem ser usados em determinados contextos para influenciar o curso dos acontecimentos.

Efetivamente, a difusão de poder é importante, uma vez que é essencial no processo pelo qual as metas são formuladas (interação democrática) e no desenvolvimento do conhecimento (discurso científico e social). Contudo, neste cenário marcado por uma reforma ambiciosa da agenda, quando o poder é fragmentado em muitos atores e subsistemas, a capacidade reflexiva sobre o reajuste de práticas e iniciativas e as interações sociais assumem-se, precisamente, enquanto componentes críticas fundamentais intrínsecas à governança -interativa e reflexiva<sup>28</sup>- em prol do DS. Esta conceção de governança significa que as interações são um instrumento deliberativo para desenvolver conhecimento e construir a compreensão sobre o que é o bem público, que transcende os interesses particulares e que possa ser amplamente partilhável, ou seja, “is a dynamic posture, oriented to exploiting the diffusion of power to promote adjustment of the development trajectory” (Meadowcroft; 2007: 310).

Segundo Meadowcroft (2007) esta abordagem crítica inclui as seguintes vertentes:

- (1) agir tendo em mente que o governo (ainda que crucial) é apenas uma componente do processo global de governança societal;

---

<sup>28</sup> Sobre “reflexividade” veja-se o contributo de Giddens (1990) que evidencia que o uso de informação sobre as condições de uma atividade como um meio para reordenar e redefinir regularmente o que é essa atividade; e ainda Beck (1994) que associa a “modernidade reflexiva” com os processos pelos quais um tipo de modernização corta e muda outro tipo.

- (2) explorar as interações entre os atores para ganhar conhecimento sobre os interesses, as perspectivas, as capacidades, as oportunidades, e para aprender sobre a natureza das ligações entre sociedade e ambiente;
- (3) definir objetivos de longo prazo que operacionalizem o desenvolvimento sustentável num contexto específico societal;
- (4) suportar a extensão das redes de co-governança sobre questões específicas, designadamente no que concerne a reunir organizações para além das divisões do Estado, mercado, e sociedade civil;
- (5) garantir o desenvolvimento de várias instituições que acompanhem as tendências sociais e ambientais, que analisem as práticas existentes e a eficácia das iniciativas políticas;
- (6) promover a emergência de uma esfera pública crítica e vibrante sobre o paradigma de desenvolvimento e atenta às abordagens políticas;
- (7) encorajar o crescimento de uma “cidadania ecológica”, entre atores coletivos e individuais, que tenha uma consciência crítica sobre as interações sociais e ambientais, que se envolva na resolução dos problemas coletivos, e que assuma a responsabilidade da condução da vida pública e privada, fortalecendo o pilar societal na transição para o desenvolvimento sustentável.

Sobre a governança interativa e reflexiva, Grin et al. (2004) referem que esta está ligada à transformação do próprio sistema de governança, e a procura de soluções inovadoras para os problemas sociais passa por ir além das manifestações superficiais que ocultam os fundamentos estruturais e sistémicos. A governança em prol do DS implica tanto uma reflexão consciente sobre o passado, o presente e o futuro, questionando a própria natureza do progresso social e a autenticidade do desenvolvimento, como a assunção de certos tipos particulares de interação são centrais para a orientação da sociedade na senda da sustentabilidade. Neste modelo de governança -interativa e reflexiva- os governos podem intervir para alterar a distribuição de poder, viabilizando os ajustes necessários que permitem o DS, designadamente, através do ajuste entre direitos e responsabilidades (por exemplo, a obrigatoriedade das indústrias identificarem os riscos inerentes nos produtos de consumo local), criando novos atores institucionais, estabelecendo novos centros de poder económico e encorajar colaboração inter-organizacional.

No estudo das organizações, primeiro, é necessário alargar a definição de organizações e abrir novos espaços para a crítica (tanto a nível das ONGs como do WB, OMT, ONU que,



ainda que não sejam, organizações corporativas, são agentes poderosos nesta matéria). Note-se que, certas organizações modernas ainda refletem, frequentemente, formações coloniais. Segundo, é necessário abrir novos espaços e disponibilizar novos enquadramentos para os diálogos entre organizações e *stakeholders*, bem como examinar criticamente as dinâmicas das relações entre corporações, ONGs, governos, grupos comunitários e agências de financiamento. Desafios para o futuro segundo Escobar (1992): o aumento da *accountability* (prestação de contas) tanto nas corporações como nas ONGs das comunidades locais e a tradução de “participação” num significado crescente nos contextos locais (em vez de ser reduzida a outra forma de participação). Terceiro, ainda permanece pouco claro como é que a conceptualização alternativa de organizações ambientais ou a “completa transformação moral dentro da corporação” poderá conduzir à justiça social ou a uma mais equitativa distribuição de recursos.

#### 1.4. Síntese do capítulo 1

Após mais de 200 anos de industrialização do mundo ocidental e mais de 50 anos de “desenvolvimento” no terceiro mundo, afinal são equívocos os benefícios decorrentes da concepção de progresso e de modernidade. Apesar de avanços fenomenais na tecnologia, na ciência, medicina e na produção agrícola, permanece por cumprir a promessa da erradicação da pobreza em várias partes do mundo, particularmente no terceiro mundo.

Na segunda metade do século XX, devido ao fracasso do crescimento económico no que concerne à distribuição da riqueza pelo mundo, e devido à emergência da crise ecológica, tornou-se claro que as anteriores noções de “progresso”, “crescimento” e “desenvolvimento” se tornaram inviáveis. Tornou-se necessário um outro paradigma de desenvolvimento: *Desenvolvimento Sustentável*, num compromisso entre o crescimento e a conservação.

Como refere Banerjee (2005) a noção de desenvolvimento é necessária e os conceitos de sustentabilidade devem ir para além do compromisso entre a proteção ambiental e o crescimento económico: requer reinventar a apropriação industrial da natureza, reconhecer os limites estruturais e naturais do DS, requer a busca não tanto de alternativas do desenvolvimento, mas alternativas ao desenvolvimento; e perceber que o foco atual no capital e nos mercados impossibilita pensar e conhecer o DS de outras perspetivas e formas de abordagem. É necessário alargar o discurso a outras formas, por mais “tradicionais” que possam parecer, e interpretar o DS em termos económicos, científicos, políticos, culturais e sociais, desafiando as visões existentes do mundo e da natureza.

De acordo com Escobar (1995), uma vez consolidada a Era do Desenvolvimento, é consolidada a hegemonia expansionista do monopólio do capital no Terceiro Mundo, que exporta programas e políticas que invertem as necessidades de sobrevivência das culturas locais e, deste modo, o DS ameaça mapear as pessoas de acordo com certas coordenadas de controlo. É desaconselhada qualquer atividade que não alinhe com aquela lógica, pelo que as atividades dos povos indígenas e das minorias permanecem *quase* impercetíveis aos olhos do poder dominante. As sombras e os silêncios ocultos em certas ambiguidades das retóricas sobre sustentabilidade são prova viva de que é necessário repensar o presente e

o futuro do planeta numa lógica inclusiva e humana na qual “the quality of life should be measured not by our wealth but by our freedoms” (Sem, 1999:3) e, quiçá, seguir a proposta de Jan Tinbergen e dar ao PNB o nome de FNB: Felicidade Natural Bruta (Tinbergen, 1972 *apud* Latouche, 2006), uma vez que continuam a existir várias atividades e recursos que não são considerados apenas porque não são mercantis, não obstante o valor incalculável para o bem estar das pessoas, das organizações e das comunidades.

A orientação do processo societal em prol do desenvolvimento sustentável é hoje um forte desafio aos governos, que se deparam com cenários de poder policêntrico. A resposta a este desafio passa por assumir modos de governança interativos e reflexivos que encorajem a sociedade à “auto-análise”, de como orientar-se e reorientar-se na trajetória do desenvolvimento, e explorar processos interativos que promovam a gestão da mudança a longo prazo. Esta abordagem interativa possibilita a acumulação de conhecimento social, a extensão de acordos co-governança, e a promoção de uma esfera pública vibrante, e pode ajudar na construção do consenso sobre as metas sociais, e assim reduzir a ambivalência sobre as mesmas. Uma dimensão fundamental desta governança interativa e reflexiva em prol do desenvolvimento sustentável é a afirmação de comunidades dinâmicas e de cidadãos ativistas que, conjugada com a dedicação e competência dos líderes políticos, contribuem para a expressão efetiva do que é desejável e exequível no projeto societal de desenvolvimento sustentável: “What is needed is not a common future but the future as commons!” (Banerjee; 2003: 173).

## **CAPÍTULO 2. ABORDAGEM SOBRE A TEORIA DAS REPRESENTAÇÕES SOCIAIS**

Na fundamentação da investigação pretende-se recorrer a perspetivas e abordagens teóricas que sejam pertinentes e oportunas para a problemática que a presente investigação for despoletando, interrelacionando os contributos de cada uma delas, entendidos como abordagens parciais da realidade que, articuladas entre si, oferecem um enquadramento adequado à problemática.

O desenho da investigação terá em consideração o Interacionismo Simbólico da Escola de Chicago, com o intuito de explicação dos comportamentos e da sociedade com base nas formas de interpretação que os indivíduos equacionam sobre as ações dos outros, desenvolvendo um auto-conceito ou auto-imagem, ou seja, “Qual o conjunto comum de símbolos e conhecimentos que se criaram para dar sentido às interações entre indivíduos?” (Carmo; 2008:200).

Assim, neste capítulo propomos a abordagem à Teoria das Representações Sociais, inicialmente expressa por Serge Moscovici (1966) e que tem sido amplamente divulgada também em Portugal (Vala, 1993, 2013; Castro, 2002, 2006), pelo particular enfoque, por um lado, à estrutura individual de conhecimento compartilhado pelos membros de um grupo, habilitando os indivíduos a orientar e dar sentido ao seu ambiente e, por outro lado, aos produtos sociais das interações quotidianas que são influenciadas por outros (Moscovici, 1981). As representações sociais são sistemas de crenças profundamente enraizados no contexto histórico e cultural, e fortemente influenciados por mitos, valores e crenças pré-existentes, são partilhadas pela memória social dos indivíduos Pivetti (2005), e revestem-se de um interessante potencial para a compreensão e conhecimento do fenómeno societal do desenvolvimento sustentável.

Para clarificar a relevância da aplicabilidade da Teoria das Representações Sociais ao estudo do fenómeno do Desenvolvimento Sustentável, o presente capítulo apresenta uma estrutura organizada nos seguintes pontos: (i) Paradigmas psicossociológicos e a emergência das representações sociais; (ii) Génese e formação das representações sociais: objetivação e ancoragem; (iii) Teoria das Representações Sociais – campos de investigação e correntes teóricas; (iv) Criticismo sobre a teoria das representações sociais; (v) Representações sociais sobre desenvolvimento sustentável; (vi) Síntese do capítulo 2.

No primeiro ponto, paradigmas psicossociológicos e a emergência das representações sociais, procuramos enquadrar a emergência das RS recorrendo aos pressupostos metateóricos da psicossociologia que têm sido um referencial incontornável da compreensão e explicação da relação do conhecimento-ação, do indivíduo-sociedade, explorando as (in)complementaridades das imagens do homem sujeito-ator *versus* sujeito-passivo. Neste seguimento, apresentamos reflexões gerais que situam a emergência da Teoria das Representações Sociais.

O segundo ponto foca-se na TRS e procuramos clarificar a génese e funcionamento do conceito e da teoria, relacionando as especificidades científicas com as conjunturas sociais, económicas, políticas e culturais, com o intuito de compreender o papel e as funções das RS na construção das práticas sociais; analisamos o processo de formação das RS (objectivação e ancoragem); e apresentamos os principais períodos de difusão da TRS, quer a nível conceptual, quer a nível da afirmação do seu estatuto e expansão do seu uso pela Europa, Norte da América, América Latina e, recentemente, na Ásia.

No terceiro ponto, apresentamos os principais campos de investigação enquadrados pela TRS, particularmente a investigação da Escola *Aix-en-Provence*, a Escola de Genebra, discutindo as determinantes do processo de formação das RS – propriedades sistémicas e/ou socio-génese; a “topografia da mente moderna” de Wolfgang Wagner, com destaque para o conhecimento socialmente construído e a importância do consenso coletivo na validação do conhecimento racional; e considera-se pertinente realçar o contributo dos grupos “reflexivos” na dinâmica das elaborações identitárias que influem na constituição das RS.

No quarto ponto, reconhece-se que a construção do conhecimento científico não seria válida sem abranger outros olhares que questionam e denunciam prováveis limites e fragilidades que, quando refutados, contribuem para afirmar a consistência específica da TRS.

No quinto ponto, partindo do caráter plural e híbrido da TRS, que apresenta possibilidades interessantes para a comunicação, negociação, resistência, inovação e transformação dos

fenómenos, procura-se apresentar uma abordagem sobre o estado d'arte da aplicabilidade desta teoria à temática do desenvolvimento sustentável, designadamente em áreas como seja o estudo das representações sociais na saúde, na educação, na comunidades, na intervenção, em sentido lato, e sobre a água, o clima, o aquecimento global, o ambiente, o carbono e o desenvolvimento local, em sentido restrito.

Por fim, apresenta-se no ponto seis uma sistematização dos conteúdos anteriormente analisados de modo a clarificar o fio condutor e da linha de investigação abordada nesta tese, evidenciando o interesse e a pertinência que a TRS oferece ao envolvimento e participação da sociedade civil na (re)definição e operacionalização das políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

## 2.1. Referencial teórico e conceitual das representações sociais

### 2.1.1. Paradigmas psicossociológicos e a emergência das representações sociais

No âmbito das ciências sociais e do comportamento e, em particular, da psicologia social, é possível identificar dois grandes conjuntos de pressupostos metateóricos sobre o homem e o comportamento humano (Vala, 1993) e que se revelam de extrema utilidade para tipificar a investigação: os pressupostos sobre as relações conhecimento-ação, a imagem do homem como sujeito-ator (o pensamento comanda a ação) *versus* a imagem do homem como sujeito-agente (a ação pode ser pensada sem recurso à cognição); e os pressupostos sobre a relação indivíduos-sociedade, a anterioridade e o primado do indivíduo sobre a sociedade *versus* a imagem do homem como sujeito socialmente dependente.

Não é intuito do presente estudo explicar estes pressupostos metateóricos, contudo, torna-se interessante ilustrar brevemente os diferentes cenários equacionados por certos autores, e que enquadram o “novo” movimento teórico da psicologia social desencadeado na década de 1960 por Serge Moscovici, recorrendo, para tal, à síntese apresentada por Vala (1993).

De acordo com Vala (1993), no que concerne ao pressuposto da relação conhecimento-ação, designadamente o debate entre sujeito-ator e sujeito-agente, W. James (1890) refere duas orientações que dominam a atividade humana: *a teoria das faculdades* e *a teoria da associação*. A primeira expressa a ideia do homem que tem capacidade para conhecer, desejar e sentir (faculdades básicas), e a segunda orientação expressa que o agente e as suas faculdades deixam de ser princípios explicativos para se tornarem objeto de explicação. As metáforas que ilustram estas orientações são, na linguagem de James, respetivamente, “o homem autónomo” (sujeito ativo) e o “homem plástico” (sujeito passivo). G. Allport (1955-66) viria a considerar esta classificação de James nas teorias psicológicas reportando-as ao mesmo tempo às tradições de pensamento ancoradas em Leibniz e Locke. Na tradição lockiana o homem é representado como uma *tábua rasa*, “nada pode haver no espírito que não tenha passado pelos sentidos” e, contra Locke,



Leibniz responde que “nada, com a exceção do intelecto”, exceção esta que faz a regra e transforma o homem de agente em ator.

Quer se utilize a imagem do homem plástico *versus* o homem autónomo, quer a imagem do homem-agente *versus* o homem ator, encontramos-nos perante visões opostas sobre a natureza humana e sobre o papel do conhecimento na ação, e que tais visões orientam ainda hoje a produção teórica (não só na psicologia, mas nas ciências sociais em geral). Na sociologia, estas oposições surgem para tipificar as grandes clivagens nas teorias sociológicas, por exemplo, na sociologia francesa, as teorias que se focalizam na análise do ator (Teoria do Ator por Alain Touraine) e aquelas que se focalizam na análise do sistema, opondo, assim, uma sociedade de “atores com estratégias e projetos” a uma sociedade “sem atores e sem debate”.

Vala (1993) evidencia a distinção de Beauvois (1984) entre sujeito de ação e sujeito de conhecimento. Ao contrário do homem ativo/autónomo/ator, quando o homem é representado como plástico/passivo/agente, a ação é entendida como um produto de fatores situacionais, estruturais ou de personalidade, e a atividade cognitiva é analisada como um produto ou uma racionalização que segue a ação (o sujeito faz o que se lhe pediu para fazer, e esta ação produz conhecimento).

Tal como a tensão recorrente entre a imagem de um homem ator *versus* agente corresponde a pressupostos sobre a natureza humana, assim também a oposição entre a imagem do homem como antecedente *versus* consequente dos processos sociais, ou como sujeito isolado *versus* socialmente dependente, funda-se em crenças, sendo que estas crenças não só estão presentes na reflexão quotidiana, no pensamento ideológico e na luta política, como subjazem aos projetos teóricos das diferentes ciências sociais.

Morgan (1986) considera que os paradigmas se exprimem através de metáforas e que são estas que orientam a construção de teorias e conceitos. Esta ideia decorre da aproximação entre pensamento científico e pensamento comum, na medida em que ambos seriam orientados por uma mesma lógica de imputação de significado ao meio e aos

acontecimentos. Tanto o cientista como o homem comum recorrem a metáforas, elas próprias geradoras de novos conceitos e entendimentos sobre a realidade.

Vala (1993) mostra o que há de novo e o que distingue o conceito de RS de outros conceitos e teorias psicossociológicas, que teorizam sobre o funcionamento das atividades cognitivas e simbólicas, sobre as relações entre as cognições e os comportamentos, e sobre as relações entre o individual e o coletivo abordando, para tal, as orientações paradigmáticas da psicologia social, através do uso das seguintes metáforas: “o Homem máquina de reações”, “o sonambulismo social”, “o Homem como computador”, “A orquestra de jazz”. Seguidamente procede-se a uma breve apresentação destas metáforas para culminar na explanação da última referida, uma vez que é a síntese teórica que melhor enquadra as RS.

A metáfora do “Homem máquina de reações” é uma orientação paradigmática sobre a natureza humana, e evidencia a anterioridade do indivíduo face ao social, representando-o como agente (e não como ator), enquanto máquina de reações. Desta teoria decorrem as seguintes teorias: teorias diferencialistas (Adorno, McClelland); as teorias comportamentalistas (Dollard) e a teoria da dissonância cognitiva (Festinger). Nas teorias diferencialistas o comportamento é função de disposições individuais estáveis, que variam de indivíduo ou classe de indivíduos para classe de indivíduos; o comportamento é o resultado de um jogo entre forças internas (personalidade, motivos, impulsos, pulsões, traços, instintos) aprendidos ou não, que o indivíduo geralmente não controla, e face às quais é representado enquanto resultado e não enquanto sujeito. As teorias sócio-comportamentalistas diferenciam não os indivíduos, mas as classes de estímulos. O homem é analisado como determinado por fatores genéticos e contingenciais situacionais, ou configurações de estímulos.

A Teoria da dissonância cognitiva de Festinger (1957-75), é uma teoria mais central do que as precedentes para a compreensão do lugar paradigmático da teoria das representações sociais. De acordo com esta teoria, quando dois elementos cognitivos são relevantes, um relativamente ao outro, ou seja, quando um implica psicologicamente o outro, apresentarão uma relação dissonante se, considerados isoladamente, o inverso de um elemento decorrer do outro (por exemplo, da pessoa endividada que compra um carro

novo); os elementos correspondentes a estes dois acontecimentos são dissonantes entre si. Festinger pressupõe, ainda, que a presença da dissonância dá origem a pressões motivacionais para a reduzir ou limitar, e que a força dessas pressões é uma função do grau de dissonância. Esta teoria da dissonância é suscetível de várias leituras. Numa segunda leitura, a dissonância cognitiva é uma teoria sobre as consequências cognitivas do comportamento, isto é, ela é exemplar dos entendimentos que fazem da cognição uma consequência da ação, e não o princípio organizador da ação. Bem (1972) vai mais longe e formula a teoria da Auto percepção: são as condições nas quais se produz um determinado comportamento e o próprio comportamento que determinam as proposições verbais que os indivíduos emitem sobre si mesmos (as atitudes e traços de um sujeito são resultado da observação dos comportamentos, e não a causa dos comportamentos. Skinner (1953) substitui o modelo simples S-R (Estímulo-Resposta) por um modelo do tipo S1-R-S2, em que os estímulos situacionais (S1) determinam respostas (R) cujas consequências controlam e estimulam comportamentos futuros (S2).

No paradigma da psicologia social “o sonambulismo social<sup>29</sup>”, o centro de gravidade desloca-se do nível intra-individual para o nível social, o campo da generalização desloca-se da psicologia para a sociologia, em que os estímulos que acionam o comportamento são, neste caso, um outro organismo (ex.: sujeito ou grupo); as propriedades destes organismos são definidas em termos de estrutura de estatutos, papéis, hierarquias, entre outros, sublinhando-se as assimetrias entre organismo. O alvo desta análise, o organismo estudado, é sempre um sujeito dependente ou prisioneiro de um outro, indivíduo ou grupo, de um estatuto ou de um papel. A metáfora do sonambulismo tem subjacente a seguinte ideia: “o homem social é alguém que vive numa realidade que adquiriu por empréstimo de entidades poderosas, como os líderes, os grupos e os costumes; daí que o comportamento emitido por essas entidades seja algo que os indivíduos docilmente utilizam para substituírem a própria razão, como sonâmbulos” (Asch 1952-1987 *apud* Vala 1993: 900). É da metáfora do *sonambulismo social* que decorre esta ideia de dependência dos indivíduos

---

<sup>29</sup> Metáfora utilizada por Tarde na sua obra *Les lois de l'imitation*, 1890, sugerindo que a sociedade é a imitação, e a imitação é uma espécie de sonambulismo.

face a outros e, nomeadamente, a sua dependência quando inserido num sistema de relações sociais assimétricas. A aprendizagem realiza-se mediante a observação de modelos e imitação.

A metáfora o “Homem como computador” emerge nos anos 60, período designado por “revolução cognitiva” em oposição à revolução comportamentalista do início do século, a “cognição social”. A perspetiva cognitiva tem subjacente um modelo do homem que parte de uma análise das suas capacidades, por exemplo, simbolizar, visualizar o futuro, autorregulação, autorreflexiva. Nesta perspetiva, o homem e o seu meio só existem enquanto representados cognitivamente. Cada estímulo/situação/objeto só existem enquanto apropriados pelo indivíduo (imbuídos de sentido). É o meio, enquanto interpretado, que guia o comportamento.

A perceção está para além do objeto, é um resultado da atividade do sujeito, e esta atividade não é estritamente individual, nem estritamente cognitiva; tem elementos sociais e elementos afetivos e emocionais. “A perceção é uma atividade *quente*” (Vala; 1993: 903). A compreensão dos comportamentos implica a compreensão das atividades internas através das quais a realidade é percebida, abandonando-se o modelo S-R pelo modelo S-O-R (o “O” é o organismo) e, assim, a perceção não poderá ser apenas entendida como resultando das características de estímulos ou da estrutura interna, mas como produto de expectativas, motivações e inserções sociais dos sujeitos. A realidade que conta é a realidade percebida. Asch (1946) inaugurou de forma sistemática um campo de estudos fundamental para se entender a interação social, como formamos impressões acerca dos outros, como, a partir do número reduzido de informações, conseguimos construir um retrato psicológico coerente e funcional sobre uma outra pessoa, podendo a partir de aí desencadear uma interação significativa.

A cognição social de Heider (1958) propõe uma nova teoria sobre o sujeito da psicologia social; este sujeito é um sujeito de conhecimento, um sujeito-ator, é um “cientista-ingénuo”. Como qualquer cientista, observa, descreve e explica, i.e., dá sentido ao meio, a si próprio e aos outros, mas não está preocupado com a validação do seu conhecimento. Esta atividade cognitiva do sujeito-ator sublinhada por Heider é regida por um princípio de

procura de equilíbrio e por um princípio de controlo. Atribuir sentido ao meio significa procurar um equilíbrio, uma coerência entre a realidade e as representações da realidade, que se torna desta forma previsível e controlada.

Em Festinger (1957) era o sujeito-agente, que deduz conhecimentos de comportamentos, em Heider o sujeito da psicologia social é um sujeito-ator, que faz decorrer comportamentos de cognições. Em ambos o sujeito é autodeterminado, os mecanismos que regem a sua atividade são internos ao próprio sujeito e é a partir destes mecanismos que deve ser entendida a interação social.

A partir de Ash e Heider, o movimento de cognição social passa a usar uma nova metáfora: o homem como computador. Tal como um computador, a atividade cognitiva envolve um hardware e um software, quer dizer, envolve estruturas cognitivas (*esquema*) e processos cognitivos (por exemplo, inferência, i.e., como se conjugam os esquemas e a informação para produzir determinado resultado). A psicologia social cognitiva demonstrou que as atividades inferenciais do homem comum são geralmente desajustadas face aos dados de que dispõe. Em suma, a metáfora do homem como um computador defeituoso expressa que a atividade cognitiva é uma atividade individual, sujeita a imprecisões e erros, que assenta na conjugação de esquemas internos e dados externos; a realidade é vista como exterior ao indivíduo, neutra e não social; a validade do conhecimento é avaliada através do confronto com uma realidade externa.

É no quadro da metáfora da “Orquestra de Jazz” que se estrutura o conceito e a teoria das RS. Articulando a ideia de um sujeito-ator e a ideia de um sujeito indissociável dos laços sociais, a cognição não poderá ser entendida como uma atividade individual (os indivíduos são necessariamente ligados a outros indivíduos noutros planos) o indivíduo não poderá ser visto como um sujeito dependente, e pressupõe-se que é dotado de uma atividade cognitiva própria, cuja dinâmica é essencial à criação de laços sociais em que está inserido.

Esta metáfora faz uma rutura com as anteriores. O homem não é uma máquina de reações porque é sujeito de conhecimento, não é um computador defeituoso, porque, no conhecimento, os “enviesamentos” são consequências lógicas das suas representações e

da informação criada por essas representações no decurso da interação e da comunicação. O homem como “músico de jazz” “que toma diferentes sons simples, um par de acordes que podem parecer aleatórios e que a partir deles cria uma verdadeira fuga e improvisação, que tem uma beleza e harmonias próprias, que não está desligada do tema proposto pelo seu encontro com o ambiente, mas que não reflete, como se seguisse uma partitura” (Varela, 1984 *apud* Vala, 1993). Estímulos externos, objetos, doutrinas e ideologias formalizadas ou experiências são alimento para pensar e transformar nas interações quotidianas (Moscovici, 1984). De acordo com Sherif (1936) o conhecimento quotidiano resulta de uma negociação a nível interindividual. Ora a negociação implica dois atores, ambos alvos e fontes de influência, com estatuto potencialmente equivalente. Quanto à conceção do sujeito, este é fonte e alvo de influência, salientando a interdependência inerente à interação social.

Os paradigmas anteriores eram binários, ora salientando o papel do sujeito, ora o dos objetos, ou da estrutura social na configuração do conhecimento e dos comportamentos. Este novo paradigma é ternário, considera-se que a relação de um sujeito (indivíduo ou grupo) com um objeto é sempre mediada pela intervenção do alter (indivíduo ou grupo) (Moscovici, 1970). As RS, enquanto teorias sociais práticas relativas a objetos, a problemas sociais específicos e relevantes na vida dos grupos (Jodelet, 1989), alimentam e são produzidas no quadro desta interdependência triádica.

A maioria dos autores analisa a influência social no quadro da ideia do homem dependente e partem da teoria da comparação social de Festinger (1954). Segundo este autor, na ausência de meios objetivos não sociais que permitam validar o conhecimento, os indivíduos recorrem à sua validação social, comparando-se com outros indivíduos. Moscovici (1979) sublinha que a perceção é sempre social e que os sujeitos se comparam com outros não porque a realidade seja ambígua, mas porque existe uma norma, a norma da objetividade, segundo a qual o consenso é o critério da verdade. A incerteza sobre a realidade gera-se apenas quando há desacordo com aqueles com quem se espera estar de acordo, ou seja, com os membros da mesma categoria social a que um sujeito pensa

pertencer, e que se torna saliente num dado quadro de interação e a propósito de um dado problema.

Vala (1993) refere todas estas teorias porque considera que a TRS pressupõe a articulação das mesmas. A TRS ao oferecer as bases para uma epistemologia do conhecimento quotidiano e ao valorizar a ancoragem social desse conhecimento, ou seja, ao acentuar que ele se constrói nas interações quotidianas, implica que se teorize sobre as redes sociais, e os fenómenos psicossociológicos no interior dessas redes, que permitem a construção do conhecimento. Ora, a teoria da identidade social oferece as bases para o entendimento da formação simbólica dos grupos sociais e para a compreensão da ancoragem social das RS (Vala, 1993). Por sua vez, a teoria genética dos processos de influência social procura compreender como se aprendem, solidificam e transformam as representações no interior de um grupo (Abrams et al., 1990).

Para Vala e Castro (2013), a articulação entre as representações sociais e a identidade social supõe que se sublinhe o pressuposto da teoria da identidade social, segundo o qual os grupos são formações decorrentes de processos cognitivos e simbólicos, e não posições objetivas na estrutura social (perspetiva que é consentânea com a TRS); em segundo lugar, a articulação implica que a saliência de uma categoria ou grupo social está associada à saliência das normas e representações que distinguem essa categoria de outra categoria.

Assim, quando um indivíduo se pergunta “quem sou eu?” a resposta a esta questão pressupõe a pertença a categoria social, a qual implica a partilha de determinadas normas e representações. Estes grupos são, assim, reflexivos e não grupos nominais (Wagner; 1992). Falar de uma representação social implica, pois, que se identifique o sujeito social dessa representação, ou seja, o grupo social em que se ancora ou as identidades sociais que se lhe subjazem.

A TRS procura dar conta de outro tipo de fenómenos sociais: os processos criativos e a geração do novo no interior dos grupos sociais. É neste sentido que Moscovici fundamenta o seu propósito em estudar as RS “Era nosso propósito contribuir mais para a compreensão

da inovação do que da tradição, para a compreensão de uma sociedade em construção do que uma sociedade preestabelecida” (Moscovici, 1988:219).

### 2.1.2. Representações sociais: contributos para a definição.

Nos últimos 50 anos tem vindo a ser acumulado uma matriz de investigação sobre RS, baseada em estudos descritivos e concetuais, que incidem sobre a representação popular de vários objetos sociais, sejam eles reais ou imaginários. Este corpus de investigação dá-nos o cenário impressionante da *topografia mental* de várias sociedades e culturas (Wagner, 1994). O denominador comum de tais investigações é a de que o conhecimento é um conjunto de crenças, imagens, metáforas e símbolos coletivamente partilhados pelo grupo, comunidade, sociedade ou cultura, como expressa a definição de RS por Jodelet:

Social representations are images that condense manifold meanings that allow people to interpret what is happening: categories which serve to classify circumstances, phenomena and individuals with whom we deal, theories which permit us to establish facts about them. When we consider social representations embedded in the concrete reality of our social life, they are all above together.

(Denise Jodelet, 1991)

Para Abric (1993), as RS são “construções sociocognitivas”, com componentes cognitivas e sociais, cujo significado é determinado pelo discurso e pelo contexto social. Flament (1994) define as RS como um conjunto organizado de cognições relativas a um objeto, compartilhadas pelos membros de uma população homogênea relativamente a esse objeto. Este autor partilha da conceção bipartida e estruturada de Abric: sistema central e sistema periférico. As RS são organizadas por múltiplas relações que podem ser orientadas, por implicação, causalidade e hierarquia, ou sistemáticas, por similitude, equivalência ou antagonismo. De acordo com Doise (1990) as RS são “realidades vivas”, são princípios geradores de tomada de posição, concretizadas através dos processos comunicacionais quando as pessoas estão perante objetos relevantes para o contexto da sua interação, e que estão ligados a inserções específicas de um conjunto de relações sociais.

Efetivamente, nem todas as investigações têm o mesmo entendimento sobre o termo “RS”: uns autores apresentam o conceito sob o ponto de vista pragmático, usando a



representação para significar conjuntos de estruturados de opiniões e atitudes em geral, outros investigadores assumiram um ponto de vista mais teórico.

Esta diversidade decorre do carácter multidimensional do próprio conceito de RS: por um lado, a RS é concebida como um processo social de comunicação e de discurso, por outro lado, a RS é vista como atributos individuais, individualmente alcançados, ainda que partilhem as estruturas de conhecimento. Esta perspetiva dual do conceito torna-o versátil e dá aso a várias interpretações e usos que nem sempre são compatíveis entre si. Jahoda (1988) refere que esta abertura pode ser vista como uma séria desvantagem, porque a TRS não é clara, é inconsistente (Potter, 1996), fragmentada (McKinley e Potter, 1987) e confusa (Billig, 1988), ou que a sua investigação é demasiado divergente (Fife-Shaw, 1997). Efetivamente, não é intuito da TRS produzir explicações generalizáveis, uma vez que se constrói em contextos sociais, históricos e culturais que são únicos na síntese espaço-tempo.

Inversamente, Moscovici (1988) e Farr (1993) consideram que estas características podem ser uma precondição para futuros desenvolvimentos e elaborações, “There is no royal road to the study of a social representation” (Farr, 1993, 3). Não obstante, é importante que os métodos de pesquisa sobre as RS sejam compatíveis com a teoria; a teoria não é prescritiva no sentido de usar apenas um método em particular, até porque não podemos esperar que um fenómeno social volte a acontecer do mesmo modo, não sendo, por isso, possível replicar um estudo, pelo que existe uma forte potencialidade nos métodos de pesquisa pela flexibilidade que ela permite:

“las representaciones sociales de una sociedad en un momento determinado ofrecen la posibilidad de hacer comparaciones de rasgos, ritmos y procesos sobre fenómenos específicos que cuentan con el potencial de aportar información valiosa para esa sociedad y para otras en otros momentos”

(Gaudiano, 2012: 1055).

Wagner entende o conceito de RS sob dois pontos de vista: a partir do que se pode chamar a *visão distributiva* (Harré, 1984), a RS pode ser vista enquanto uma estrutura mental - i.e., cognitiva, avaliativa, efetiva e simbólica- de conteúdo sobre um fenómeno socialmente relevante, o qual toma a forma de imagens ou metáforas, e o qual é conscientemente

partilhado com outros membros do grupo social. E na *perspetiva coletiva*, a RS é vista como um processo público de criação, elaboração, difusão e mudança do conhecimento partilhado no discurso quotidiano dos grupos sociais (Doise, 1990; Jodelet, 1989; Moscovici, 1984, 1988; Wagner, 1994; Vala, 2013); ou seja, “social representation is defined as the elaborating of a social object by the community” (Moscovici, 1963:251).

Quanto aos critérios para definir a RS, não existe unanimidade sobre quantos são suficientes, no entanto, Wagner (1994) apresenta um conjunto de atributos/requisitos, tais como: a sua estrutura de aparência teórica de proposições hierarquicamente organizadas, formando um *core* central e um conjunto de elementos periféricos; a sua forma metafórica enquanto esquema figurativo; a sua função de ancoragem de novas experiências, e o facto de serem coletivamente partilhados.

Partindo da premissa da sociogénese das RS, Wagner (1994) considera que as RS são muito mais do que a partilha coletiva e a definição de uma estrutura interna, pelo que identifica cinco critérios<sup>30</sup>: *consenso funcional*, que não é necessariamente um consenso numérico, mas “funcional” pela necessidade de manter a existência da unidade social reflexiva bem com a durabilidade do grupo; a *relevância*<sup>31</sup> dos objetos ou dos assuntos define-se se o modelo de comportamento dos indivíduos, ou dos grupos, mudar perante a presença de tais objetos; *prática*, refere-se ao facto de que só se pode considerar uma nova RS num grupo se este passar a agir na prática em conformidade com a mesma; *função analítica*, primeiro, se a RS implica ação/prática relativamente ao objeto representado, ele deverá conter elementos de conhecimento para todos os potenciais co-atores, i.e., cada indivíduo que possui uma certa representação também terá uma ideia do comportamento “normal” (i.e., adotado no dia a dia), partilhado por potenciais parceiros numa dada situação, que evocam uma representação específica e, segundo, se essas RS que fizerem parte da identidade social tiverem sempre informação sobre o seu grupo de referência; e, por fim,

<sup>30</sup> Nota: nem todos estes critérios foram investigados empiricamente; eles são, simultaneamente, gerais e aplicáveis nos três campos de investigação das RS definidos por Wagner, e que serão apresentados no Ponto 3 deste capítulo.

<sup>31</sup> As dicotomias de conceitos no uso quotidiano também podem dar pistas sobre o que é considerado relevante (emprego/desemprego, saúde/doença, guerra/paz...).

a *afiliação*, é o lado objetivo do critério analítico e permite-nos chegar com exatidão a uma meta-informação holomórfica da representação.

Jaspers e Fraser (1984) relacionam a RS e a atitude, distinguindo que esta é a resposta individual baseada em disposições ou representações coletivas, é a resposta subjetiva individual ao seu mundo social, e a RS é a realidade social partilhada, a qual pode influenciar o comportamento individual. As RS são “sociais” porque são partilhadas por muitos indivíduos e, como resultado, elas tornam-se parte da realidade social.

Fraser (1994) discutiu as relações entre atitudes e RS e propôs as RS enquanto um conjunto estruturado de atitudes sociais; as RS são perspetivas do mundo e são usadas para estudar concepções semelhantes do mundo amplamente partilhadas num grupo (aferidas por metodologias qualitativas), enquanto que as atitudes medem as diferenças entre os indivíduos (aferidas por metodologias quantitativas).

De acordo com Rouquette e Flament (2003 *apud* Pivetti, 2005) a dimensão “social” é descrita mediante opiniões, atitudes, representações e ideologias. Indivíduos que mostram diferentes atitudes perante um objeto social podem partilhar a mesma representação social; do mesmo modo, indivíduos que mostram diferentes RS podem referir-se ao mesmo quadro ideológico (sendo este um conceito mais integrador).

No que concerne à relação entre RS e Práticas Sociais, esta tem sido controversa. Moscovici (1988) esclarece que as reações emocionais aos eventos externos não são a resposta direta a esses eventos; é a representação do evento que determina a compreensão e contribui para a explicação da resposta a esse evento. Neste sentido, a RS pode formatar a compreensão do seu objeto e pode induzir a certos comportamentos. Wagner (1993) discute uma ligação possível entre a representação e o comportamento e rejeita a função explicativa da RS; a RS apenas pode ajudar a descrever o comportamento individual, mas não pode explicá-lo. Wagner (1995) retoma a questão anterior e evidencia que o conceito de RS pode ser usado de acordo com os interesses do investigador e da metodologia preferida. O estudo de Jodelet (1989) sobre a representação da loucura é um dos raros estudos que revela este nível de avaliação. A um nível de avaliação social na qual o

investigador está interessado na visão coletiva da RS, enquanto partilhada por um amplo grupo social, as mudanças na condição de vida podem mudar a representação relevante.

## 2.2. Génese e formação das representações sociais: objetivação e ancoragem.

### 2.2.1. Génese do conceito e da Teoria das Representações Sociais

É com Serge Moscovici que a designação “representações sociais” ganha relevo através da sua dissertação de doutoramento *“La Psychanalyse, son image et son public”*, publicada em 1961, e posteriormente em 1976. O autor parte da hipótese de que as representações sociais se formam no decurso das interações comunicativas, colocando a linguagem e a comunicação no centro da psicologia social e concebendo o indivíduo como um produtor de sentidos – “polifasia cognitiva<sup>32</sup>”, centrando o seu estudo na análise das produções simbólicas, significados e linguagem mediante os quais os indivíduos percecionam e atuam em sociedade. Na sua obra, o autor usou várias abordagens metodológicas para aferir como é que a psicanálise freudiana era transformada e apropriada pela população francesa nos finais da década de 50. Esta postura metodológica incluiu comunicação verbal e escrita com o recurso a uma amostra representativas de informadores, bem como a análise da influência social das categorias ideológicas dominantes, a católica e a comunista, e a imprensa parisiense (ainda que as análises tenham sido limitadas a estatísticas descritivas elementares).

Moscovici procurou testar a tese de que não existe uma descontinuidade radical entre ciência e senso comum e procurou analisar como é que os conceitos científicos são incorporados na linguagem quotidiana, nos seus significados, e nas práticas diárias “how can we comprehend that representations so constructed could be explained by cognitive processes that are shared by groups and individuals?” (Jesuíno, 2008: 394). Deste modo, a obra do autor teve como objetivo específico analisar a penetração social e as transformações que sofrem os conceitos científicos quando apropriados pelo senso comum e, como objetivo lato, tentar explicar os fenómenos simultâneos da diversidade e do

---

<sup>32</sup> *Polifasia cognitiva* é uma hipótese avançada por Moscovici (1976) que diz respeito à capacidade de diferentes tipos de racionalidade co-existirem num mesmo contexto, grupo ou indivíduo, e que são usados em função das circunstâncias e dos interesses dos indivíduos, perante determinadas situações.

consenso, da diferenciação e da semelhança observáveis nas sociedades, ou seja, “o material de que é feito o senso comum” (Moscovici e Marková, 2000: 240).

O reconhecimento do senso comum como relevante para a compreensão e explicação da realidade social era considerado invisível até então, e só começa a ser valorizado com a abordagem da construção social da realidade de Berger e Luckman (2004), que colocam ênfase no fenómeno social enquanto socialmente construído pelos indivíduos, ou seja, os indivíduos não reagem ao fenómeno social, mas sim à imagem partilhada desse fenómeno (Pivetti, 2005). A história da receção da obra de Moscovici é marcada pela evolução dos contextos políticos e pela influência dos debates que animaram as comunidades científicas europeias, e as dos países do Norte e do Sul da América (Jodelet, 2008).

Inicialmente a expressão assumiu uma posição “mista” enquanto conceito síntese dos domínios da sociologia e da psicologia. Designadamente, a herança do conceito de “Representação Coletiva” de Émile Durkheim serviu de inspiração para a demarcação do conceito de “Representação Social” (RS): «Social life must be explained not by the conception of it held by those who participate in it, but by profound causes which escape consciousness; and we also think that these causes must be sought chiefly in the way in which the associated individuals are grouped». (Durkheim, cit. in Harré, 1984, p. 933). Em Durkheim, a vida social é a condição de existência de todo o pensamento organizado, expressa nas representações coletivas, que se impõem aos indivíduos mesmo que delas não tenham consciência. De acordo com Farr (1993) a noção de *Representação Coletiva* (Durkheim) incorpora muitos tipos de formas intelectuais, enraizadas numa dada comunidade, partilhada homogeneamente pelos seus membros.

Sob a égide de uma modernidade mais pluralista e fragmentada, Moscovici (1976) contesta a natureza estática das Representações Coletivas e defende que os conteúdos das RS estão sempre em construção, moldados por trocas e processos de interação entre os indivíduos, os grupos e os *media* (Pivetti, 2005). Para mais, o autor evidencia que a RS é um conceito capaz de explicar a diversidade do pensamento em sociedades atuais, que dizem respeito ao domínio político, científico e humano, viabilizando a circulação do conhecimento científico, ao cumprirem a sua função de tornar familiar aquilo que inicialmente não o era.

A diferença estrutural da sociedade tem criado um aumento do número de *nichos*, cada qual com o seu discurso, à qual acresce o impacto que a globalização despoletou nos sistemas de conhecimento anteriormente confinados às fronteiras geográficas “In these and other contexts we are witnessing the breakdown of collective, homogenous and “total” knowledge structures and the emergence of a pluralistic field of representations” (Gillespie; 2008: 376) e, concomitantemente, as pessoas navegam entre vários conhecimentos e discursos, escolhendo qual consideram ser relevante para um dado contexto, defendendo-o de outras alternativas possíveis.

Na 2ª edição<sup>33</sup> da obra de Moscovici, bem como em futuros desenvolvimentos, o conceito de RS vem evidenciar o papel da comunicação e dos media na difusão da ciência nas sociedades contemporâneas, a sua receção e os efeitos da comunicação de objetos sociais (individuais e coletivos) no pensamento. O autor propõe uma panóplia de formas comunicativas, designadamente, as interpessoais, intrapessoais, intergrupais e as dos meios de comunicação social (Jodelet, 2008). Assim sendo, para o autor, as RS têm duas funções: a *função instrumental* (relação entre o Eu e o Objeto) e a *função comunicativa* (relação do Eu com o Outro), as quais permitem estabelecer e/ou reforçar a identidade do grupo, e a sua história (Gillespie, 2008). A capacidade de lidar com o não-familiar expressa-se mediante este papel reconstrutivo dos discursos e da comunicação, que influi no reconhecimento da diversidade das formas de conhecimento. As RS são consideradas enquanto significados, isto é, elas expressam tanto as dimensões do grupo, como os meios cognitivos e simbólicos de designação e classificação da realidade social, podendo ser *explícitas* no conteúdo da comunicação, como *implícitas* ao contexto; por vezes, o conteúdo de uma representação é referido em conversação e explicitamente comunicado, contudo, noutros momentos, apenas se torna evidente se interpretarmos as premissas que são feitas na comunicação<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> De acordo com Jodelet (2008), a 2ª Edição da obra de Moscovici revela uma mudança das preocupações do autor: abandona a discussão relativa à sociologia do conhecimento, já não faz referência à literatura da psicologia social e a autores centrais da psicologia.; consequentemente, a relação entre fatores sociais e RS deixa de ser analisada em termos de determinação, mas sim enquanto isomorfismo entre as regulações sociais e a estrutura das RS.

<sup>34</sup> De acordo com van Dijk (1980), a RS é comunicada tanto através do texto como do contexto. Por exemplo, a comunicação cúmplice entre marido e esposa “single words invoke whole meaning complexes. The actual communication is rich, althout the words exchanged

Quanto à *função instrumental*, a referida ênfase nos dispositivos comunicacionais vem completar a anterior relação sujeito-objeto com a intervenção de outro sujeito, o *Alter*, e torna-se numa relação complexa entre sujeitos, e entre sujeitos e objetos, a qual se expressa na tríade “Subject-Alter-Object”; esta visão social que reconhece a intervenção das dimensões linguísticas e comunicativas é complementada pelos fatores culturais e antropológicos<sup>35</sup>.

Moscovici (1988) identifica um sentido estático e um *sentido dinâmico* das RS. No *sentido estático*, as RS conceptualizam-se enquanto teorias, organizadas e ordenadas em redor de um tema, englobando definições que classificam e explicam as pessoas e os objetos de análise, tendo por base a hierarquia de valores da própria teoria; e, no *sentido dinâmico*, as RS surgem enquanto rede de ideias, metáforas e imagens, que se articulam fluidamente e, por conseguinte, assumindo uma maior mobilidade de circulação de contextos. De acordo com Vala (1993), um conceito deve procurar descobrir qual a perspetiva que melhor se adequa, e explorar as possibilidades de articulação de perspetivas. Cada metáfora gera uma pluralidade de olhares sobre o comportamento individual e coletivo, não esgotando a sua pluridimensionalidade.

De acordo com Pivetti (2005), as RS têm a função de dar significado ao desconhecido mediante as interações do dia-a-dia, com o intuito de estabelecer uma ordem, convencionar novos objetos, mediante a sua localização numa dada categoria. Por outro lado, as RS têm um carácter prescritivo, ou seja, impõem-se aos indivíduos com uma *força irresistível*, com um código e uma linguagem própria sobre as mudanças sociais. As RS constituem um “senso comum” ou um conhecimento leigo fornecido com imagens e significados partilhados (Moscovici, 1971, 1984), mediante as quais os indivíduos podem classificar ambigualmente muitos dos aspetos da sua realidade material e social e, neste sentido, as RS são sistemas de valores, imagens e práticas que facilitam a tarefa de identificação, programação e antecipação dos eventos.

---

*seem to be impoverished*” (idem; 2008: 378) isto é possível graças à partilha do contexto semântico em que o significado não está explícito no texto, mas na relação do texto com o contexto.

<sup>35</sup> A este propósito, Moscovici faz referência a outros autores como Vygotsky, Piaget, Lévi-Bruhl e Holton.



Figura: 2.1 Processo de Funcionamento das RS, Abric (2000).



Para Abric (2000) as representações têm um papel importante na dinâmica das relações e nas práticas sociais, e desempenham quatro funções: *função de conhecimento*, ao viabilizarem a compreensão e a explicação da realidade, em que os atores sociais adquirem saberes práticos do senso comum; *função identitária*, as RS situam os indivíduos e os grupos no campo social, definindo uma identidade social e pessoal compatível com um determinado sistema de normas e valores; *função de orientação*, na medida em que guiam os comportamentos e as práticas dos indivíduos e dos grupos, delimitando o que é lícito, tolerável, ou não, em determinado contexto social; e, por fim, a *função justificadora e protetora*, ao preservarem e justificarem as tomadas de posição e dos comportamentos, expressando a distância social entre grupos.

Neste seguimento, o autor distingue vários tipos de conhecimento: o senso comum, as diversas formas de pensamento –ideológico, científico, mágico- e as crenças. É neste âmbito que o autor considera novos princípios do tipo trans-históricos a que designa por *Themata*<sup>36</sup>, a qual permite a compreensão de como as RS são estruturadas tendo em

<sup>36</sup> Moscovici introduz este conceito pela primeira vez em 1992, na primeira conferência internacional sobre representações sociais e comunicação, que teve lugar em Ravello, Itália. De acordo com Jesuíno (2008), o conceito de *Themata* (em grego, é o plural de *thema*) foi introduzido por Gerald Holton (1975) filósofo e historiador da ciência, sobretudo no domínio da Física; este autor evidenciou a

consideração o papel da memória, da tradição, em conjunto com a emoção e a subjetividade (Jodelet, 2008). Neste desenvolvimento da TRS (Holton, 1978; Moscovici, 1992; Moscovici e Vignaux, 1994, 2000), as RS são geradas a partir da *themata*, definida enquanto “noções fundamentais ou crenças”, presentes no discurso cultural que pode sublinhar uma série de domínios específicos de RS<sup>37</sup>. De acordo com Marková (2000), a *themata* usualmente é referente a pré-categorizações de natureza antonímica, como por exemplo, liberdade/opressão, homem/mulher, ricos/pobres, entre outros, que estão histórica e culturalmente enraizadas “*themata are at some extent not only socially shared, but also emerge as avatars of a few recurrent enduring representations embedded in a sort of a superordinate collective unconscious*” (Jesuino, 2008:406); estas pré-categorizações são dialogicamente interdependentes. A *themata* canónica<sup>38</sup> são unidades cognitivas bastante estáveis, as quais moldam representações científicas particulares (Pivetti, 2005). Em princípio, qualquer taxonomia de oposição pode tornar-se *themata*, mas só o são, efetivamente, aquelas que no decurso da história foram problematizadas, foco de atenção, fonte de tensão e de conflito.

Moscovici (1988) define que as representações sociais têm uma natureza dupla: ora enquanto atributos individuais ou estruturas do conhecimento, partilhadas pelos membros de um grupo, ora socialmente construídas à medida que emergem; ou seja, as RS assumem uma dimensão individual e social, dado que estão presentes nos indivíduos, no universo interior, assumindo igualmente características sociais decorrentes essencialmente de três vertentes (Castro, 2002): o facto de serem expressas por grupos sociais; no seu modo de produção elas são concebidas coletivamente, ao nível da sua funcionalidade, as RS contribuem para processos de formação dos comportamentos, e de orientação das comunicações sociais, “*Among other persons, therefore, we think in order to talk; we think, as I dared to write, with our mouths*” (Moscovici, 1988: 215)

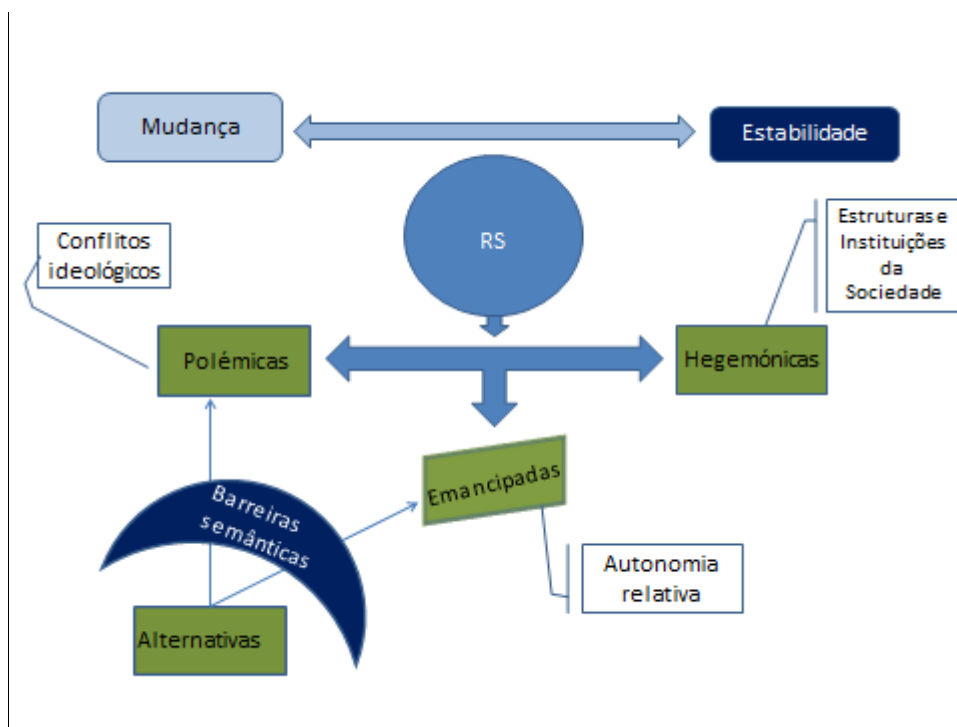
---

importância que os cientistas de renome atribuem à epistemologia, e de como descrevem os processos pelos quais contrastam novas hipóteses e teorias, confrontando “o contexto da descoberta” com o “contexto da verificação”.

<sup>37</sup> (por ex., o tema da natureza pode influenciar uma variedade de representações tais como “raça” no contexto étnico, ou “comida orgânica” no contexto nutricional).

<sup>38</sup> Jesuino (2008) questiona-se se a definição do conceito de *themata* não será à mesma o conceito de RS noutra nível de análise, isto é, o nível idealmente mais elevado de abstração.

Figura: 2.2 Tipos de Representações Sociais



Moscovici (1988) propõe que existam, pelo menos, três maneiras das Representações serem “sociais”, as quais resultam do tipo de relações entre os membros dos grupos: as RS *hegemônicas*: enquanto uma variante contemporânea das representações coletivas, uniformes e incontestáveis, “mais consensuais, ou inquestionadas, e mesmo coercivas, objetivadas nas estruturas e instituições de cada sociedade” (*ibidem*); estáveis, indiscutíveis, preestabelecidas enquadram-se claramente no paradigma do *sonambulismo social* (Vala, 1993); elas são completamente desprovidas de representações alternativas<sup>39</sup> e, assim sendo, são completamente egocêntricas e não dialogam com perspectivas alternativas (Gillespie, 2008). As RS *emancipadas* são produzidas pela discussão de ideias no seio de grupos em contacto direto, e são partilhadas por diferentes grupos; elas circulam com um certo grau de autonomia na sociedade; são trabalhadas no contexto de um campo de alternativas diversas e têm uma relação “cordial” com as representações alternativas; são representações sem sujeito, que apresentam a autonomia relativamente aos setores da sociedade que estiveram na sua origem (Vala, 1993).

<sup>39</sup> O conceito de *representação alternativa* (Gillespie, 2008) será aprofundado no Ponto 4 deste capítulo.

As RS *polémicas*, são elaboradas no contexto de um conflito ideológico inter-grupo, resultam do conflito entre visões opostas de grupos opostos e são frequentemente expressas em termos de um diálogo com um interlocutor imaginário, ou seja, uma representação alternativa principal, a qual não é uma alternativa viável, mas um contraponto retórico; também designadas por “grupais” e que se interrelacionam com os processos identitários (Vala, 1993).

Como foi referido anteriormente, com a TRS Moscovici teve o intuito de proceder a aproximação da ciência ao senso comum, pretendendo não denegrir a ciência junto ao senso comum, mas sim examinar a reinterpretação criativa e a apropriação do conhecimento como se fosse reconstruído para novos fins. E é precisamente sobre esta condição de pluralidade e de reflexividade das RS que o estudo de Gillespie (2008) visa compreender a representação da diferença, a qual irá designar por “representações alternativas”, ou seja, as representações das representações que outras pessoas têm, e como é que as pessoas convivem com a pluralidade de representações potencialmente competitivas.

Efetivamente, Moscovici (1994) refere que, ainda que haja a necessidade de partilhar um contexto para que flua a comunicação, também é necessário que haja alguma diferença entre os interlocutores, caso contrário não haveria nada para dizer. Na sua referida obra *La psychanalyse: son image et son public*, 1961, Moscovici dá prioridade à comunicação na construção social da realidade e refere que é em parte devido à conversação que as pessoas se familiarizam e apropriam-se de conceitos e factos desconhecidos até então:

“So, we could say that conversation is a reality and an end in itself. Verbosity is the price to be paid for having conversations as well as an obstacle to conversation. It is an indicator that nothing is completely forbidden and nothing is really deviant, because nothing seems more important than to keep on talking. Perhaps this is what is misnamed as rumour or social noise”.

(Moscovici, 2008: 47)

No contexto da vida social, a diferença raramente é neutra, e manifesta tensão e conflito “the possibility of communication is born out of similarity, while the necessity of communication is born out of difference (...) It is more often disagreements than agreements which keep people talking” (Gillespie; 2008: 379). As RS fornecem a base

comum para a comunicação, mas também são a fonte da diferença que torna a comunicação necessária, “communication entails not just difference, but also some representation of that difference” (*idem*). De acordo com o autor, as “representações alternativas” (doravante RA): são uma componente das representações sociais e têm uma lógica e uma coerência interna que, habitualmente, simplifica e estereotipa a alternativa (“eles pensam”, “eles alegam”, “eles dizem”).

De acordo com Gillespie (2008) as RA apenas existem enquanto *sombra dialógica* dentro das representações polémicas e das emancipadas; elas também são *sombra* no sentido que surgem sempre acopladas ao que o interlocutor pretende dizer; são peculiares, porque tanto podem estabilizar como desestabilizar uma dada RS: pode proteger uma representação central de desafios alternativos (como se a periferia protegesse o centro), ou podem efetivamente constituir-se como uma alternativa à representação social em vigor; elas possibilitam a comunicação entre grupos. As RA não são as representações de outros, mas as ideias que são atribuídas a outros, reais ou imaginários; são sempre em “segunda-mão”, são sempre atribuídas a outros e colocadas entre aspas, expressando desconfiança, suscetíveis a serem criticadas e questionadas.

Existem várias maneiras pelas quais as representações se protegem da potencial mudança decorrente do diálogo com as alternativas. Talvez o modo mais comum seja através da manipulação de quem tem acesso ao debate “Excluding interested parties violates the ideas of the public sphere (...) but is a very effective way of maintaining the symbolic order” (Gillespie; 2008: 384). De acordo com este autor, existem sete barreiras semânticas no diálogo com as alternativas: *Oposição rígida*, não permitem aproximações, cada polo de oposição exige apoio total do sujeito, ou total rejeição, a rigidez desta rede de oposições impossibilita relações dialógicas entre a representação principal e a alternativa, dado que a relação entre estas representações é estabelecida *a priori*; *Transferência de significado*, de emoção da oposição principal para oposição secundária, as evidências não são tidas em consideração porque a oposição mais estruturante se sobrepõe; *Pensamentos proibidos* ou sancionados (negativamente), o que limita a possibilidade das pessoas alargarem a sua compreensão das representações, funcionando como um mecanismo inibidor da

representação alternativa através do medo; *Separação*, uma alternativa para proibir a elaboração de representação alternativa é separá-la da representação principal, o que permite a elaboração da alternativa, precisamente porque ele deixa de ameaçar a representação central; *Estigma*, que marca a representação alternativa claramente como “para outras pessoas” e “não para si próprio” e, assim, bloqueia qualquer movimento em prol da representação alternativa, ela é partilhada no grupo e, enquanto tal, cada indivíduo do grupo sabe como os outros membros irão reagir se forem vistos a alinharem com a visão alternativa; *Minar o motivo*, ao invés de proibir, separar ou estigmatizar, minar o motivo é crucial para fornecer argumentos aos membros do grupo para que dispensem a representação alternativa; *Colocar entre parêntesis*: esta barreira opera a nível textual, através do uso de aspas, e colocando em questão as representações alternativa e, deste modo, esta barreira relativiza os argumentos alternativos, coloca-os em *stand by* e à distância; por exemplo pelo uso de palavras como “alega”, “a tão falada...”, “eles pensam que...”, “dizem”, “pensam”, usadas para expressar a multiplicidade de representações.

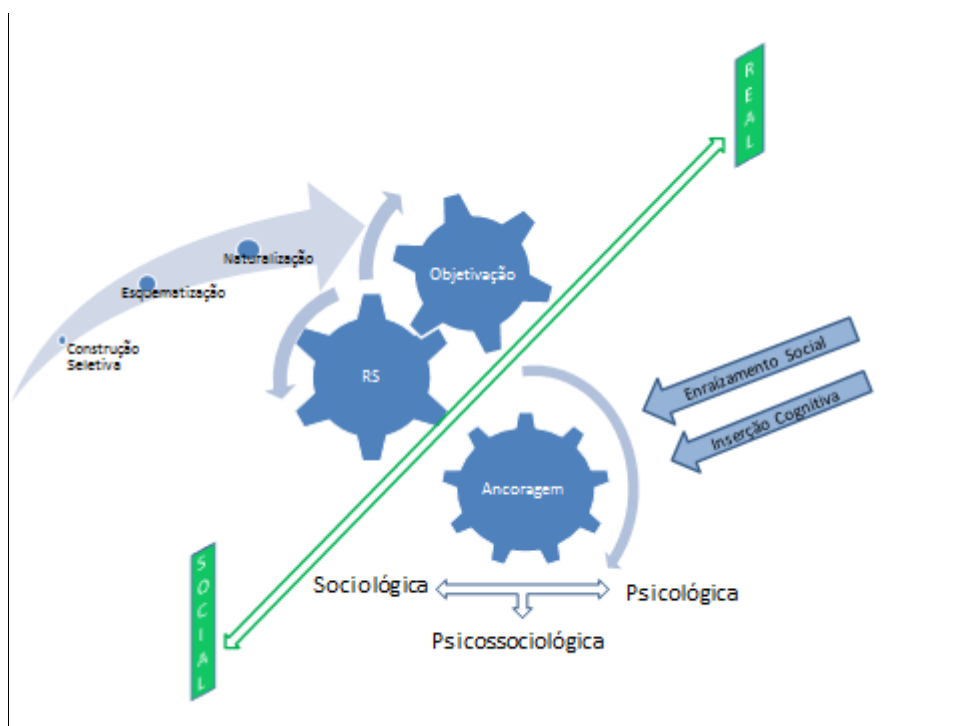
Esta análise focou-se nas *barreiras semânticas* ao diálogo entre as pessoas e os grupos. Contudo, pode existir igualmente uma análise correspondente para “promotores semânticos”, designadamente os significados que promovem o diálogo com as representações alternativas. Por exemplo, a ausência destas 7 barreiras semânticas pode ser considerada uma promoção semântica. Em síntese, existindo no âmbito das RS, as representações alternativas são um resultado necessário da pluralidade de representações existentes. Elas possibilitam que as pessoas alinhem (ainda que parcialmente) com representações diferentes para comunicarem umas com as outras. Elas são potencialmente desestabilizadoras e protetoras: podem viabilizar a alternativa, ou elas estereotipam a alternativa barrando e imunizando perante os argumentos da conversa.

### **2.2.2. Formação das RS - os processos sociocognitivos: objetivação e ancoragem.**

Na análise conceptual de RS há que ter em consideração a elaboração descritiva do conceito e a clarificação dos processos de constituição das RS. Como foi anteriormente referido, Moscovici (1976) descreve as RS enquanto conjunto de preposições, ações e avaliações emitidas pela opinião pública, que estão organizadas de modo diverso

consoante a classe, culturas, ou grupo social, e que constituem outros universos de opiniões. Segundo Castro (2002) cada um destes universos apresenta três dimensões: a *atitude* (orientação global relativamente ao objeto), a *informação* (conhecimento) e o *campo de representação* (que reenvia para a ideia de imagem um aspeto concreto da proposição que formará a representação).

Figura: 2.3. Funcionamento das RS: Ancoragem e Objetivação



Quanto aos processos de constituição e funcionamento das RS, Moscovici (2008) destaca duas vertentes: a *objetivação* e *ancoragem* que viabilizam a familiarização com os objetos da realidade social e que funcionam como sendo o “pensamento natural”, baseado na comunicação de ideias, por oposição ao pensamento científico ou filosófico. A *objetivação* é o processo que permite tornar real um esquema conceptual; dá a uma imagem uma contrapartida material; conduz à tradução de algo abstrato em algo concreto; é uma “operação imagética estruturante” (Jodelet, 1984) porque cria uma imagem que corresponde à materialização da palavra. A objetivação é conseguida em três etapas: a “seleção da informação”, “a sua esquematização” e a “naturalização” (concretização de

noções abstratas), ou seja, trata-se de uma projeção de construtos representacionais enquanto entidades concretas da vida (Jodelet, 2008).

De acordo com Pivetti (2005), mais recentemente, Wagner, Elejabarrieta e Lahnsteiner (1995) desenvolveram a noção de objetivação integrando-a na teoria das metáforas de Lakoff e Johnson (1980): as metáforas e as imagens são usadas indistintamente, subscrevendo a ideia que o pensamento metafórico e a objetivação são ambos dispositivos que tornam familiar algo que era menos familiar. Neste sentido, no seguimento do uso das metáforas para a compreensão de fenómenos abstratos, os elementos de representação são percebidos como reais e tangíveis tal como o são os conteúdos das metáforas, para mais, as conotações afetivas e morais do conteúdo da metáfora são generalizadas às representações pelo que “those connotations impregnate the representation with the characteristics of the content of the metaphor” (Pivetti; 2005: 11). Com o tempo, as imagens são assimiladas totalmente tornando-se elementos da realidade do pensamento, e constrói-se a ponte entre a representação e o elemento de representação em si mesmo. As representações e as objetivações dependem de características das unidades sociais que formam um grupo, tais como nível sociocultural, diferenças nas habilitações académicas e profissionais, as quais favorecem determinado tipo de imagens ou metáforas, em que “a metaphor does not need to be true, but to be good to think with” (*Ibidem*).

A *ancoragem* explica como é dado sentido a objetos não familiares através da inserção num modelo conceptual existente por via da instrumentalização, classificando e interpretando os objetos sociais:

“Anchoring designates society’s insertion of a science into a hierarchy of values and into its operations. In other words, society uses the process of anchoring to change a social object into an instrumental it can use, and to insert that object into existing social relations on a preferential basis”.

(Moscovici, 2008: 104)

Este processo expressa a relação dialética entre as condições sociais e a construção social da realidade, num movimento circular entre o mundo e o pensamento (Jodelet, 2008), no qual este é regulado por um metassistema normativo que fornece os conteúdos, estipula as RS e, ainda, opera com elas através do sistema cognitivo. A ancoragem insere um objeto



desconhecido, socialmente valorizado, numa hierarquia de valores e relações sociais; ela submete esse objeto social a um sistema de interpretação decorrente do consenso social e transforma-o em algo com significado. De acordo com Moscovici (1984), ancorar é classificar e nomear; é um método de estabelecer relações entre categorias e rótulos associando-lhe, automaticamente, um conjunto de comportamentos e regras que estão associadas às nossas expectativas sobre essa categoria. Para Jodelet (1989), ancoragem assume as funções cognitiva, interpretação da realidade e orientação das práticas sociais ao implicar os seguintes aspetos: o enraizamento social da representação e do seu objeto, ou seja, a atribuição de significado e utilidade; e a inserção cognitiva desse objeto no sistema do pensamento preexistente, reconstruindo-o necessariamente.

De acordo com Doise (1990), existem três tipos de ancoragem que variam relativamente ao processo de inscrição dos conteúdos das RS: *psicológicas*, quando é feita ao nível intra-individual através da intervenção de crenças e valores gerais, *psicossociológica*, se varia em função do modo como os indivíduos se situam simbolicamente em relação às divisões posicionais e categorias existentes num dado campo social, e, *sociológicas*, quando se inscrevem nas opiniões e crenças características de cada grupo e dizem respeito à comparação entre grupos diferentes, por exemplo ao nível do status económico, político ou convicção religiosa.

De acordo com Pivetti (2005), Clémence (2001) evidenciou a noção de “posicionamento social” como o fator de ancoragem do conhecimento partilhado nos diferentes grupos. Os membros de um grupo partilham crenças específicas/próprias e experiências, as quais podem funcionar como pontos de ancoragem para a formação de opiniões e de atitudes. Nesta perspetiva, o *posicionamento social* é concebido como o conteúdo e o processo pelo qual os indivíduos tomam posições acerca de uma rede de significados. O posicionamento individual, e do grupo, permite a comunicação quotidiana, desde que os indivíduos conheçam a rede de significados de um dado contexto social antes de expressarem as suas próprias opiniões.

Neste seguimento, Davies e Harré (1990) no âmbito da análise do discurso, consideram que é essencial às interações sociais a capacidade dos indivíduos para compreenderem as

convenções que estão ligadas às posições. O modo com os indivíduos se definem a si próprios está ligado à aquisição de categorias, como por exemplo as de homem/mulher, de acordo com as quais é organizado o ambiente social, juntamente com a localização dele/dela como membro (ou não membro) de tais categorias.

Elejabarrieta (1994) defende que a articulação entre a identidade social e as RS deve incluir o estudo do posicionamento social definido como expressões negociadas de identidades sociais. As identidades sociais, na medida em que são negociadas nos grupos, expressam o posicionamento social. O referido autor apresenta, assim, um modo novo de análise das RS de acordo com o qual o posicionamento social é considerado como uma expressão negociada da identidade social que é revelada durante as interações entre indivíduos e grupos.

De acordo com Pivetti (2005) Wagner, Kronberger e Seifert (2002) propõe-se o conceito de “*symbolic coping*” para descrever o processo pelo qual os leigos tentam entender as novas tecnologias, (Wagner et al., 2001) sendo o novo fenómeno colocado no universo simbólico do pensamento quotidiano e do senso comum. O *symbolic coping* passa por várias etapas e requisitos: tomada de consciência, divergência, convergência, normalização. O *symbolic coping* e a TRS partilham muitos pontos em comum: com o passar do tempo, no *coping* simbólico, o público pode rapidamente mudar do imaginário para uma literatura de cariz mais científico, dado que a TRS implica que as RS cristalizem num conjunto estruturado de crenças, as quais podem não ter qualquer rigor científico.

### **2.2.3. Períodos de difusão da TRS**

Segundo Jodelet (2008), a obra de Moscovici pode ser analisada em termos de períodos que refletem as relações (intra e inter) dos vários domínios do conhecimento, em particular o da psicologia social, psicologia cognitiva, filosofia e ciências sociais; estas posições envolveram várias apreciações, desde a aceitação e reconhecimento, a ignorar e criticar pejorativamente (Jodelet, 2008; Castro, 2002).

Os primeiros dez anos da publicação da 1ª edição podem ser considerados como um período de latência, por duas razões: primeiro porque estes anos correspondem ao período de maturação do trabalho publicado até ao final dos anos 60 e início de 70 sob o chapéu de representações sociais; por outro lado, um fenómeno de bloqueio causado pela influência de paradigmas dominantes nas ciências sociais.

No segundo período, no início dos anos 70, apareceram várias publicações franceses relacionadas com a variação nas imagens, crenças e atitudes, associadas a grupos sociais e aos modos de relação entre os indivíduos e o mundo social; foram usadas várias combinações de métodos quantitativos e qualitativos para evidenciar a determinação social e histórica do conteúdo e da estrutura das representações nos vários domínios da educação, saúde, género, grupos e infância.

O terceiro período foi iniciado pelo *Colóquio Internacional sobre as Representações Sociais*, em Paris, por R. Farr e S. Moscovici em Paris. Na sua conferência, Moscovici evidencia as diferenças entre RS e Representações Coletivas (Durkheim), em que estas seriam conceptualizadas como mecanismos explicativos, mas não suscetíveis de análise e de explicação em si mesmas, com o estudo de ideias que se tornam tradições imutáveis, e aquelas enquanto fenómeno analisado na sua estrutura e componentes e que, assim, “ocupam-se do estudo do senso comum alimentado pela ciência” (Castro, 2002:960). Em 1984 foi publicado o livro baseado nas comunicações da referida conferência. Numa fase de forte crise da psicologia social, a TRS apareceu como uma das principais tendências alternativas para repensar a disciplina em conjunto com a psicologia etogénica, construcionismo social, psicologia social discursiva e psicologia crítica.

O quarto período iniciou no final dos anos 80, marcado pela adoção do conceito de representação tanto na investigação como na teoria pelas ciências sociais, particularmente em França. De acordo com Jodelet (2008), neste período observa-se a aplicação de aspetos particulares da teoria, o uso de metodologias diferentes e são desenvolvidas perspetivas locais acerca de problemas específicos. Neste sentido, o determinismo social direto é relegado para segundo plano e assiste-se à reafirmação dos processos de interação ligados à construção das RS.

Esta difusão<sup>40</sup> da teoria de RS de Moscovici é igualmente marcada pela progressiva expansão do seu uso pela Europa, Norte da América, América Latina e, mais recentemente, pela Ásia. Nesta difusão destacam-se três características: a multiplicação das questões estudadas, a flexibilidade das escolhas metodológicas e o alargamento dos quadros teóricos que seguem determinados debates e desenvolvimentos científicos centrados nos problemas<sup>41</sup> sociais contemporâneos. Simultaneamente, e em particular nos países em vias de desenvolvimento, a referência à RS supera os limites do *mainstream* da psicologia social mediante a adaptação das ferramentas de investigação às peculiaridades dos contextos locais e às vozes da população local.

As inovações ao nível da abordagem metodológica das RS permitiu captá-las quer enquanto *produto*, a análise de conteúdo proporciona a orientação dual em direção a um campo estruturado e a dispositivos estruturantes, e enquanto *processo*, a investigação acentua a génese (desenvolvimental e social), o funcionamento (estabilidade e mudança) e eficácia social (natureza comportamental e orientação comunicacional). Tem existido investigação internacional que visa comparar conteúdos e processos específicos ligados a contextos nacionais, históricos e locais; esta tendência para a diversidade é sinal de inovação.

Atualmente o envolvimento das ciências sociais e dos estudos das representações coletivas é significativo, em especial na antropologia e da história. Por um lado, pode observar-se o uso generalizado do termo representação, por outro lado, as ciências sociais conferem funções específicas às representações relacionadas com as práticas e os discursos, tais como: constituição da realidade social e da ordem social, operador de transformações políticas e sociais, mediação simbólica que sustenta a identidade social e o vínculo social, configurador de sensibilidades e práticas da cultura de massa.

---

<sup>40</sup> Efetivamente, a TRS tem sido com domínio em expansão, não só de aprofundamento temático e de alargamento geográfico, mas igualmente através de outras dimensões que contribuem para a sua institucionalização, como o *journal* de *Papers on Social Representations*, um programa de doutoramento em representações e comunicação (*European/International PhD in Social Representations and Communication*), realização de conferências e encontros internacionais regulares e uma vasta rede internacional de investigadores nesta área do conhecimento (Howarth, 2006). Importante para a difusão da teoria foi o reconhecimento pela academia brasileira que envolvendo tantas pessoas em muito contribuiu para a divulgação.

<sup>41</sup> Estas problemáticas sociais incluem questões relacionadas com a comunidade, o ambiente, a economia, a ética, o género, a saúde e saúde mental, identidade, relações intergrupos, política, imprensa e *mass media*, ciência e tecnologia.

As análises culturais da globalização, e os estudos sobre contextos em desenvolvimento focados em situações concretas focam as representações em objetos específicos da antropologia cultural (Appadurai, 1999). Desde o referido terceiro período em diante, que tem ocorrido um forte desenvolvimento das RS na América Latina. Este facto é mais uma prova do legado de Moscovici, que proporciona a abertura de novos campos de investigação, que se adaptam às necessidades dos países em vias de desenvolvimento, sendo passíveis de aplicação em domínios como o da comunidade, da saúde, da educação, assim como da intervenção para a transformação social no domínio social.

De acordo com Jodelet (2008), as RS são um domínio em expansão<sup>42</sup>, fator também validado pelo crescente número de publicações de estudos em livros, eventos científicos e *journals*, tendo aumentado de 60 para 3189 as publicações para o período entre 1961 e 2000, tal como comprova a análise meta-teórica de Rosa (1994, 2008). Note-se a publicação *on line* do *Journal Papers on Social Representations*, a partir de 1992, e liderado por Wolfgang Wagner. Contudo, simultaneamente, pode observar-se uma fragmentação do campo e uma dupla regionalização: uma temática, com perspetivas específicas e independentes adotadas para alinharem com as propostas teóricas, e as geográficas, que corresponde frequentemente aos contextos académicos e científicos, às orientações e aos debates em diversas partes da Europa. Alguns conceitos são esquecidos ou negligenciados, e emergem sub-modelos alternativos, por vezes sem um verdadeiro diálogo.

Em síntese, a difusão da obra *Psicanálise* entre 1970-80 deu origem a novos domínios de investigação. Primeiro, a ênfase na transformação mútua do conhecimento científico e do senso comum, resultante da penetração e da difusão da ciência na sociedade, deu origem a um domínio de investigação novo e vasto dedicado ao conhecimento leigo, ao ensino da ciência e à transmissão e assimilação do conhecimento. Simultaneamente é dada atenção aos espaços sociais nos quais a ciência tem tido impacto: corpo, educação, saúde e

---

<sup>42</sup> A partir da década de 90 surgiu a publicação de uma série de manuais sobre RS: De Rosa, 1990; Flick, 1992; Doise, Clemence e Lorezi-Cioldi, 1993; Abric, 1984; Bauer e Gaskell, 2000 e Abric, 2003), que também estabeleceram novos instrumentos e multimétodos, por exemplo, estudo das RS através de imagens, a atenção prestada ao estudo da produção coletiva e interativa da RS que encorajou o recurso a grupos focais.

handicaps. O modelo proposto para a análise da comunicação dos *media* estimulou o estudo da literatura e da contribuição da imprensa para a formação das RS.

Segundo, as relações entre RS e estrutura social conduziram a novas tendências de investigação direcionadas para os efeitos da pertença a grupos sociais no conteúdo e na organização das RS. Uma série de estudos consideraram o fator de pertença dos sujeitos e dos grupos com impacto na organização dos sistemas de significados e de representação relacionados com a preocupação comum por objetos. Estes estudos que evidenciam a base social do conhecimento focaram: a) a condição de classe (classe trabalhadora, imagens culturais, mulher, e classe social); b) a experiência social (a representação de saúde expressa as relações indivíduo/sociedade); c) as normas sociais e institucionais guiam as práticas nos sectores da educação e da justiça; d) o envolvimento em movimentos políticos e sociais (protesto estudantil, participação social, práticas de votação).

Terceiro, as metodologias qualitativas e quantitativas foram desenvolvidas para o estudo de conteúdos (atitude, informação, campo de representação...), de processos (objetivação e ancoragem) e de função das RS em relação à pertença social, experiência e envolvimento, como por exemplo, associação livre de ideias combinadas com entrevistas não diretivas e semidiretivas e questionários, tanto no estudo de campo como nos laboratórios. Para mais, os estudos experimentais dedicaram-se a explorar as construções teóricas centradas nas propriedades estruturais e sistémicas das RS, e na sua relação com as práticas e as relações sociais.

## 2.3. TRS – campos de investigação e correntes teóricas

### 2.3.1. A investigação da Escola *Aix-en-Provence* e da Escola de Genebra: propriedades sistémicas *versus* sociogénese.

Entre 1970-80, a difusão da obra de Moscovici suscitou interesse e deu origem a novos domínios de investigação e à afirmação de correntes teóricas no campus da TRS. As investigações experimentais conduziram pela primeira vez à definição de dois modelos originais que oferecem perspetivas complementares sobre as representações sociais: o estudo das propriedades estruturais e a investigação sociogénese. Eles ofereceram a primeira demonstração da ligação entre as RS e o comportamento, demonstrando o seguinte: a) com um quadro experimental idêntico, basta mudar apenas um elemento da situação representacional (a tarefa ou o seu objetivo, o eu o outro) para induzir comportamentos diferentes (Abric; 1971); b) a dinâmica das relações intergrupos mobiliza a atividade representacional que antecipa, regula ou justifica a ação de cada grupo (Doise, 1972). Estes dois modelos de investigação assumiram a designação das respetivas universidades: *Aix-en-Provence* e Genebra.

De acordo com Jodelet (2008) a Escola de *Aix-en-Provence* (Abric, Flament, Guimelli, Rouquette), é marcada pela exploração sistémica das propriedades formais e funcionais da organização das RS. Esta vertente da TRS dedica a sua atividade ao estudo das RS consideradas como estados que constituem os significados partilhados, as crenças e as cognições distribuídas por populações homogéneas; é uma abordagem estrutural sobre RS que examina a estrutura, a relação com os procedimentos e os processos de transformação, também designada por “teoria do núcleo central”, que distingue elementos centrais e periféricos no estado representacional. A representação social é organizada em esquemas estáveis e estruturantes – o núcleo central- que determinam o significado e a organização interna da representação (expressa a uniformidade do social); em torno deste núcleo, e em dependência com este, está o sistema periférico, mais vulnerável às pressões comunicacionais e à mudança (variabilidade e diversidade do social). Nesta abordagem, o consenso social constrói representações homogéneas (Vala, 1993).

A Escola de Genebra (ou “*Lemon School*”) liderada por William Doise, em conjunto com investigadores de universidades suíças, (designadamente, Clemence e Lorenzi-Cioldi) considera a ancoragem das RS em dinâmicas relacionais e estuda as formulações teóricas da sociogénese, que marcam e regulam as RS, bem como uma ampla variedade de objetos analisados sobre o olhar societal, ou seja, esta corrente teórica tem por intuito compreender as RS enquanto princípios de tomada de posição dos indivíduos e dos grupos, ligados a integrações específicas em campos sociais, e enquanto organizadores simbólicos das relações sociais (Castro, 2002; Pivetti, 2005; Jodelet, 2008). Os autores da Escola de Genebra insistem na natureza heterogénea das RS produzidas pelos indivíduos e grupos que ocupam posições sociais diferentes. Uma apropriação original das conceções de Moscovici conduziu à inserção da abordagem da RS numa perspetiva da psicologia social, considerando diferentes níveis de análise (intra-individual, inter-individual, intergrupar e ideológico) e sistemas explicativos diferentes. A ênfase nas relações sociais na interação entre inter e intra grupos produz uma análise complexa das RS que entrelaça determinantes de base social e de aspetos cognitivos. De acordo com a análise de Pivetti (2005), Doise (1985) introduziu a noção de princípio organizativo das diferenças inter-individuais com o intuito de sublinhar a importância da variabilidade das RS. Ainda que os membros de uma dada população partilhem um conhecimento e perspetivas comuns acerca de uma questão social, eles podem não sustentar a mesma posição.

Aqueles autores consideram que as diferenças inter-individuais como variáveis no posicionamento dos indivíduos em relação a referência a aspetos comuns. O que poderá ser consensual é a ideia de que as RS são pontos de referência em relação aos quais os indivíduos posicionam-se de acordo com experiências sociais específicas que partilham com outros indivíduos. Neste sentido, uma questão importante no estudo das RS é a identificação do princípio organizador comum (ou seja, o denominador comum dos vários indivíduos). Para mais, existe também a suposição de que as variações sistémicas nas posições dos indivíduos estão ancoradas nas realidades simbólicas coletivas, e nas experiências sociais e nas crenças sobre a realidade social partilhada pelos indivíduos em diferentes dimensões.



As atividades das duas escolas tiveram continuidade e desenvolveram-se nas duas últimas décadas produzindo um enriquecimento teórico e metodológico alargando os seus campos de aplicação a vários domínios, e a nível internacional.

Na sequência do anteriormente referido, Sá (1998) identifica quatro correntes teóricas complementares da TRS: uma mais fiel à teoria original, liderada por Denise Jodelet, em Paris e que consiste numa abordagem antropológica ou etnográfica do estudo das RS que visa captar a sua génese histórica, e decorre num contexto social particular, recorrendo métodos qualitativos; outra que procura articulá-la com uma perspetiva mais sociológica, liderada por William Doise, em Genebra; e outra que enfatiza a dimensão cognitivo-estrutural das representações, liderada por Jean-Claude Abric, a referida Escola *Aix-en-Provence*. O autor considera que ainda seja possível estar a configurar-se uma quarta alternativa complementar, através das recentes releituras teóricas que estão a ser feitas por alguns leitores sensíveis às críticas pós-modernistas às representações, como o ilustra o posicionamento de Wolfgang Wagner, o qual será apresentado no ponto seguinte.

Outro desenvolvimento da TRS é apresentado por Ivana Marková (2006) propondo a abordagem dialógica como teoria do conhecimento social, parte da premissa de que Ser significa comunicar simbolicamente, e considera que o pensamento social e a linguagem encontram-se em permanente ritmo de mudança, podendo coexistir diferentes tipos de conhecimento social na comunicação –*polifasia cognitiva*– pelo uso simultâneo de diferentes formas de pensamento/conhecimento (científico, leigo, religioso, metafórico, entre outros). Para a autora, a dialogicidade, entendida como a “capacidade da mente humana de conceber, criar e comunicar realidades sociais”, é o fundamento da constituição da mente humana em termos do ‘Alter’” (Marková, 2006, p.15), pelo que a TRS coloca a linguagem e a comunicação no centro da psicologia social, entendendo que a mente é um fenómeno histórico e culturalmente constituído em comunicação, tensão e mudança.

### 2.3.2. A “Topografia da mente moderna” por Wolfgang Wagner.

Com Wagner, a tríade de Moscovici “Ego-Alter-Object” foi retomada por duas vias: a transformação diacrónica das RS e por via dos intercâmbios sociais. Através e na interação comunicativa do Ego e do Alter, um Alter intervém sempre na relação entre o Ego e o Objeto, cada polo do triângulo é implementado empiricamente sob diversas formas, em que o processo dialógico resulta na partilha de conhecimento marcado por características históricas, culturais e retóricas, e apresenta aspetos argumentativos e controversos. Wagner relaciona a produção interativa das RS e a sua natureza linguística: os discursos sociais apresentados em público ou nos encontros quotidianos garantem a natureza holomórfica das RS; isto é, eles constituem objetos sociais e instituições, descrevem as ações dos atores, e guiam o comportamento interativo com o intuito de manter e reproduzir as condições sociais.

Wagner (1994) identifica três campos de investigação sobre as RS e que constituem o que o autor designa por “topografia da mente moderna” sendo, designadamente, os seguintes: primeiro, a abordagem original às RS, enquanto conhecimento leigo de ideias científicas popularizadas; segundo, existe uma área vasta de objetos histórica e culturalmente construídos a longo prazo, e os seus equivalentes contemporâneos; e, terceiro, existe uma área de eventos e condições sociais e políticas, nas quais prevalecem as representações que têm um significado mais recente para a vida social. A socio-génese é o denominador comum dos diferentes tipos de RS aqui discutidas, considerando que são socialmente elaboradas e coletivamente partilhadas.

Na análise apresentada por Wagner (1993), as representações não podem ser perçecionadas enquanto explicações do comportamento “social representations logically cannot serve as explanations of subsequent behaviour of social individuals” (Wagner, 1993: 237), primeiro, porque as crenças racionais, as decisões e as ações envolvem, necessariamente, conhecimento socialmente construído o qual ganha expressão através do consenso coletivo, pelo que as representações são uma forma de validar o conhecimento racional. O autor considera que um dos problemas lógicos e metodológicos na TRS é a relação entre representação e comportamento social. Ora, não se trata de uma

relação direta entre representação e comportamento, como apresentada por Jodelet (1989) mas que deve ser esclarecida tendo em consideração, essencialmente, dois aspetos: (i) a RS não diz respeito ao comportamento dos indivíduos em *stritu sensu*, mas sim enquanto membros de grupos sociais, em que a sócio-génese valida os sistemas de conhecimento dos grupos como um todo e dos seus respectivos membros; (ii) as RS não são concebidas como cognições que apenas intervêm entre estímulo e resposta comportamental, mas como estruturas simbólicas que estabilizam os estímulos e os comportamentos num simultâneo movimento circular.

Um dos aspetos característicos do conhecimento popular é o facto de ele integrar peças e fragmentos das ideias e das teorias científicas, em consequência da secularização de um espectro mais alargado de classes sociais na sociedade. Através da escolarização criou-se a possibilidade de os indivíduos das sociedades modernas tomarem contacto com os factos e avanços do conhecimento científico. Neste sentido, a ciência desempenha um papel importante como fonte quotidiana de conhecimento, assim como autoridade para a legitimação e justificação das decisões e das posições ideológicas “Science became a source of everyday knowledge despite the fact that the man and the woman in the street have no idea of scientific rationality” (Wagner, 1993: 201). Quando questionadas, é mais frequente as pessoas darem uma descrição de descoberta científica singular do que uma definição válida das características do conhecimento científico. Duran et al. (1992) referem que, nas sociedades modernas, a autoridade da ciência fica rotulada por definições sociais, políticas e morais, ou seja, por argumentos não-rationais, do que propriamente por introspecção à sua racionalidade inerente.

Em suma, a ignorância do público sobre a racionalidade científica resulta numa forma de conhecimento “científico” popularizado, no qual os conceitos e teorias se tornam desligados das suas fontes originárias, i.e., do processo de produção de conhecimento científico, e transformam os objetos ontológicos e rigorosos em mitos da vida quotidiana (Moscovici, 1984, 1988). Por outro lado, argumentos quase-científicos, se usados seletivamente, prestam-se a tornarem-se num discurso quotidiano e a serem usados como argumentos a favor do conhecimento pré-existente. Assim, o conhecimento científico-

popular pode ser usado como fonte para uma justificação secundária de convicções ideológicas pré-existentes e servem de explicação metafísica dos factos sociais. No discurso sobre as “coisas”, o apelo à ciência justifica-se, frequentemente, pelo facto de ela ter um *authorative status* enquanto definição socialmente legitimada, sobrepondo-se, assim, a outras formas do saber míticas e históricas, e à religião noutros tempos. Raramente as teorias científicas são popularizadas no seu todo e, como consequência, a popularização da ciência resulta no fracionamento das teorias originais. Enquanto popularização do conhecimento científico, a RS assume funções declarativas, instrumentais e explicativas: 1) descreve e dá significado ao fenómeno social para o qual a ciência popular parece ser significativa; 2) integra sistemas morais pré-existentes, adicionando importância às convicções ideológicas; e, 3) fornece uma compreensão quotidiana das suas razões mais marcantes.

A imaginação cultural é outro campo de investigação analisado por Wagner (confere realidade às coisas que habitam no mundo social. A representação de tais objetos (os que são historicamente enraizados, por ex., papéis de género, mulher, loucura, etc) tornam o mundo inteligível para os membros dos grupos sociais e culturais. Eles promovem a concertação da interação social, o que não só recria os próprios objetos, mas também define os atores como partes complementares dos objetos e dá aos objetos sociais um sentido de pertença a comunidades específicas e a culturas Wagner, 1993, 1994). A RS de objetos culturais representa, em primeiro lugar, o conhecimento declarativo: delimita os objetos e as entidades, estrutura as suas características e fixa o seu significado no contexto social (exemplo descrito no que diz respeito à RS da infância).

O terceiro campo de investigação, estruturas sociais e eventos, diz respeito aos “objetos” com um significado menos duradouro de relações sociais: as representações sobre estruturas sociais e eventos apresentam-se enquanto o produto de um processo explícito de avaliação social das pessoas, grupos e de fenómenos sociais. Estas têm características semelhantes às da imaginação cultural: significado histórico de curta duração e frequente validade limitada à dimensão das populações que as descrevem. Estas representações são diacronicamente menos estáveis e sincronicamente menos válidas, i.e., são partilhadas por

pequenos grupos de pessoas. Geralmente, estas RS são sobre conflitos sociais e desigualdades sociais, como por exemplo: desigualdade, xenofobia, conflitos nacionais, movimentos de protesto, desemprego, agressão, entre outros.

De acordo com Moscovici, (1988) estas RS sobre polémicas de problemas sociais são muito mais explícitas do que as sobre teorias científicas ou sobre a imaginação cultural hegemónica, sendo efetivamente a fonte da identidade social, guiando o pensamento coletivo e a ação social dos grupos. Neste sentido, a Identidade social, as associações de grupos e a ação coletiva determinam e recriam-se mutuamente, de modo que os objetos sociais e os eventos são combinados de tal forma que correspondem às intenções, ações e fundamentos ideológicos dos indivíduos (Tajfel, 1982).

### **2.3.3. Pensamento social, discurso/comunicação e indivíduos/grupos reflexivos.**

Como pudemos aferir anteriormente, o termo “RS” é concebido, por um lado, enquanto processo de comunicação, que tem lugar nos grupos sociais e, por outro lado, como o resultado deste processo. Em ambos os modos, todas as RS resultam do processo de comunicação e de discurso. De acordo com Wagner (1994), a RS, enquanto processo, apenas pode ocorrer em grupos e sociedades nos quais o discurso inclui comunicação dos vários pontos de vista, quer os partilhados, como os divergentes, sobre diversos assuntos, isto é, não pode ocorrer em formas de organização social tradicionais em que os princípios objetivos e subjetivos coincidem. A sociedade moderna industrializada abre o espaço às crenças que potencialmente podem ser negociadas. Estas sociedades heterodoxas incluem e aceitam a possibilidade de experiências antagónicas como base na conversação e na formação da opinião coletiva. Mesmo os países oficialmente ortodoxos (como as ditaduras) admitem indiretamente a possibilidade de provas contrárias para suprimirem subculturas da tentativa dos *media* em manter um discurso multifacetado. A análise de discurso tem enfatizado persistentemente a importância do papel que a contradição e a argumentação desempenham neste processo.

É precisamente este conhecimento e experiências contraditórias que permitem um certo tipo de discurso coletivo que cria o saber vulgar ou senso comum nas sociedades modernas. Nos processos de conversação e de comunicação dos *mass-media*, os objetos sociais são criados e elaborados pelos atores sociais que podem juntar-se ao processo comunicacional, quaisquer que sejam os meios que possuam. Este processo de elaboração do conhecimento comum-sensorial, contudo, não emerge sem as necessidades práticas. Frequentemente, é alguma mudança nas condições de vida dentro da sociedade que suscita a reelaboração e mudança nas concepções dos objetos sociais.

O discurso e a comunicação que criam as RS surgem nos grupos “reflexivos”. O termo “grupo reflexivo” caracteriza o lado coletivo da moeda, em que o seu reverso é a abordagem pela teoria da auto-categorização. Se as pessoas se categorizam a elas próprias e aos outros como pertencentes a uma unidade social específica, esta unidade, por sua vez, constitui um grupo reflexivo. Isto é, o grupo resulta da atividade de auto-categorização dos seus membros. A reflexividade refere-se ao facto de que o sentido de pertença ao grupo é uma parte essencial do auto-sistema das pessoas.

Os membros dos grupos reflexivos elaboram coletivamente as regras, justificações e razões para os seus princípios e comportamentos a serem assumidos e desempenhados na sua prática diária. Um resultado deste processo discursivo e comunicativo é a RS. Eles caracterizam o estilo de pensamento dos membros do grupo. A conversa entre amigos e conhecidos, bem como a comunicação *mass media*, fornece elementos às pessoas sobre o conhecimento, imagem e metáforas do que será “*good to think*”, mas não necessariamente verdade. O pensamento individual torna-se numa prática social, e as representações sociais andam a par com o pensamento quotidiano do mundo atual.

O “pensamento” coletivo e a reflexividade dos grupos complementam-se mutuamente e são requisitos fundamentais para a identidade social. A identidade social envolve tanto aquilo que sabemos individualmente como em grupo, e o grupo dá origem ao conhecimento comum, ao senso comum e aos padrões de justificação, “This background knowledge is specific to the group and allows the members to locate themselves within a common discursive space” (Wagner, 1994: 208).

A identidade social também proporciona às pessoas uma fonte de provas que fundamentam as suas crenças. As RS não necessitam corresponder à compreensão científica do que é ser objetivo; a sua verdade e racionalidade resultam da relação entre o conhecimento representado e da prova disponível, e não da relação entre o conhecimento e o mundo (Elster, 1983:16). “In social life the groups one belongs to and the associated identities define the pool of evidence an individual can refer to” (*idem*).

Assim, as RS têm uma verdade fiduciária, a qual é gerada pela confiança que depositamos na informação e nos julgamentos quando os partilhamos com outros. O discurso nos grupos que elaboram as RS torna os indivíduos recetores e emissores do conhecimento partilhado em grupo. O único requisito é o de que o resultado da elaboração coletiva seja acessível por todos os membros do grupo.

O requisito público do carácter do pensamento “coletivo” implica que as RS contenham meta-informação acerca do seu grupo de referência, a qual o autor designa por “função analítica”. O termo pressupõe abranger uma classe de características das RS as quais decorrem diretamente da premissa de que as RS são elaboradas no discurso público de um grupo reflexivo e “*thinking*”. Um considerável número de pessoas que partilham uma opinião é uma condição necessária, mas não a única, para que o sistema de conhecimento seja designado por RS.

A reflexividade dos grupos significa conhecer o que o meu grupo de pertença conhece e ter uma ideia dos sistemas de conhecimento dos outros grupos. A característica “analítica” pode não ser aplicável a toda a investigação conduzida no âmbito da RS; os temas nesses estudos podem não conhecer os limites sociais das suas teorias do dia a dia. Para além do conhecimento público, os indivíduos também possuem um conhecimento pessoal e “teorias subjetivas” que podem ser designadas de idiomórficas. Claro que este conhecimento pessoal nunca será isento do conhecimento social e cultural pré-existente.

## 2.4. Criticismo sobre a Teoria das Representações Sociais

O processo de afirmação, consolidação e desenvolvimento de uma teoria passa, necessariamente, pela capacidade que demonstra em responder às críticas que emergem de outros olhares, perspectivas, e contextos, e que põem à prova a sua pertinência e consistência. A ciência é um processo em construção e naturalmente beneficia da discussão científica (e também da leiga) sobre os seus fundamentos e pressupostos. Neste ponto apresentamos as principais críticas que foram/têm sido endereçadas à TRS, designadamente sobre a ambiguidade teórica, o determinismo social, o reducionismo cognitivo e a falta de agenda crítica e, concomitantemente, a contra-argumentação prestada por Moscovici, e os esclarecimentos que surgem inerentes aos desenvolvimentos assumidos por outros autores.

Uma das principais críticas à TRS incide na falta de definição do conceito de RS, tornando vaga a própria teoria, designadamente, Jahoda (1988) refere que a falta de definição formal e de fronteiras de RS permite que tudo possa ser considerado como RS. De facto, Moscovici sempre recusou dar uma definição precisa de RS porque considerava que esta iria solidificar muito um domínio de investigação em pleno desenvolvimento, bem como evitou estabelecer qualquer relação com os conceitos como o de atitudes, senso comum e ideologia, pois considerava que a exatidão na definição do conceito deve ser alcançada com a investigação, e não ser ela própria um pré-requisito (Moscovici, 1984).

McKinlay, Potter e Wehterell (1993) e Potter e Litton (1985) acusam a TRS ser circular na definição de grupo: é suposto a identificação do grupo e da representação estar na base da TRS. Por um lado, um grupo é definido por meio das RS partilhadas pelos seus membros e, por outro lado, a TRS tenta estudar a representação criada dentro de um grupo. Os autores argumentam que não é possível estudar as RS partilhadas por um grupo e ao mesmo tempo usar essa representação para definir fronteiras desse grupo.

Além disso, Potter e Litton (1985) examinam a noção de consenso e a sua abordagem por parte da TRS. Perante a ideia de que os grupos são caracterizados pelas RS que partilham as quais levam ao consenso, os autores criticam o facto de o consenso ser assumido logo à



partida por parte dos investigadores na área das RS, em vez de ser alcançado através da análise.

Räty e Snellman (1992) concordam com Harré (1984) no que concerne à crítica de que a TRS falha na análise da relação entre as concepções científicas e as do dia a dia, em que Harré mantém que as RS são basicamente concepções individuais. Este autor questiona igualmente se fará mais sentido estudar as RS em pluralidades coletivas ou em grupos taxonómicos. Harré considerou que Moscovici estudou as RS da psicanálise em grupos taxonómicos, e não em grupos estruturados, pelo que critica que as RS não sejam manifestamente sociais, e apenas como a simples soma das representações individuais. Moscovici (1984) responderá aceitando o facto de ter estudado os grupos taxonómicos, realçando a sua importância para a compreensão sobre a forma endémica como as RS se disseminam; por outro lado, assinala que estudou grupos estruturados ao incluir no seu estudo publicações comunistas e católicas, pelo que, dadas às características da sociedade atual, as RS podem e devem ser estudadas tanto em grupos taxonómicos como nos grupos estruturados

Em 1985, Litton e Potter problematizam a TRS a partir da necessidade de ligar as representações ao estudo da linguagem e aos seus contextos de utilização, evidenciando a questão sobre o consenso e sobre as relações entre grupos; criticam que, na busca do consenso, os grupos são escolhidos *a priori*, omitindo a diversidade existente noutros grupos, através das escolhas metodológicas feitas pelos investigadores. Moscovici (1985) contra-argumenta respondendo que todas as representações pressupõem um consenso universal, mas não supõem a existência de consenso para todos os elementos da representação.

Em 1988, Billig vem afirmar que o conceito de RS estaria a ser utilizado com duas aceções: aceção particular, em que as RS dariam conta de um fenómeno específico dos nossos dias (apropriação quotidiana dos conteúdos científicos), e uma aceção universal, o conceito estaria relacionado com a apropriação e transformação de qualquer tipo de conhecimento, científico ou não (Billig, 1988).

A estas e outras críticas que surgiram no período entre 1960-90, em síntese, Moscovici esclarece e reafirma o seguinte: (i) quanto à ambiguidade do conceito, Moscovici é defensor de que o conceito de RS deve ser mantido em aberto e são bem vindas as ligações com outras ciências sociais e conexões; (ii) quanto à metodologia, o autor considera que as metodologias devem ser ajustadas aos objetos de estudo específicos, e devem contar uma parte importante dedicada à descrição, antes de se lançarem prematuramente na via explicativa; (iii) quanto à clarificação do “social”, o autor reitera a construção social do sentido, e que se encontra presente nos indivíduos, permitindo a articulação social-individual que se faz por via de uma representação cognitiva guiada por processos sociais; (iv) quanto à suposta manipulação do consenso dos grupos, Moscovici propõe a distinção entre Representações hegemónicas, emancipadas e polémicas, evidenciando o consenso mas também a controvérsia que se expressa em torno de um dado objeto social.

Jodelet (2008) refere que, por vezes, a obra de Moscovici também é acusada de algumas lacunas a nível dos processos de produção das RS, designadamente a *ancoragem* e a *objetivação*, que, ainda que referido frequentemente por investigadores nem sempre expressam o seguimento de todas as fases evidenciadas por Moscovici. A *objetivação*: envolve “seleção de informação” e a sua “esquematização” que, por sua vez, permite a “naturalização”, a projeção de construtos representacionais enquanto entidades concretas da vida, ora os investigadores apenas deram atenção à 3ª fase “naturalização” (concretização das noções abstratas). Quanto à *ancoragem*, que explica como é dado sentido a objetos não familiares através da “inserção num modelo conceptual existente”, o produto pelo qual é usado, por via da “instrumentalização”, da designação, classificando e interpretando os objetos sociais, e também este processo foi descurado durante anos pelos investigadores, contudo, tem vindo a evidenciar-se a atenção dada à familiarização com o desconhecido.

A apreciação crítica Voelklein and Howarth (2005) vai, precisamente, no sentido de que a TRS necessita tornar-se mais crítica, servindo de motor não apenas a pensar a sociedade, mas, sobretudo, a argumentar e confrontar a própria sociedade. Howarth (2006) reconhece que tem existido um amplo debate sobre questões relacionadas com a

educação, designadamente sobre as questões de identidades de género (Duveen, 2001) e sobre as diferenças raciais (Howarth 2002, 2004; Vala, 2013) e, ainda, em relação à saúde e ao desenvolvimento comunitário (Campbell e Jovchelovitch, 2000), não obstante, considera pouco expressivos os estudos que demonstram a sua aplicabilidade empírica, bem como a aplicação da TRS a outros domínios societais, designadamente: (i) a relação entre os processos psicológicos e as práticas sociais; (ii) a reificação e legitimação de diferentes sistemas de conhecimento; e (iii) ação e resistência na co-construção da auto-identidade.

Howarth (2006) considera que as principais críticas surgem do lado da psicologia social britânica relativamente à insipiente conceptualização da relação entre representações-práticas sociais-poder e coloca um conjunto de questões, entre as quais “Do some people have more power to impose “their” representations onto others? If, so, can these representations be resisted?” (Howarth, 2006: 67). Moscovici (1998) discutiu que no processo de formação de uma representação existe sempre uma dialética entre conflito e cooperação; a cooperação disponibiliza aos atores sociais um código comum de discussão, debate, e assim constitui a realidade social, enquanto que o conflito é o motor do debate sobre diferentes interesses, no qual as relações de poder competem entre si. Nas sociedades contemporâneas, os sistemas de conhecimento competem entre si em busca de mais seguidores, e como resultado surge mais crítica, mais debate e, por conseguinte, menos estabilidade nos sistemas de conhecimento. Este cenário de diversidade e variabilidade das ideias coletivas das sociedades atuais constitui-se “a kind of ideological battle, a battle of ideas” (Moscovic, 1998: 403) e reflete uma distribuição desigual de poder.

Nesta linha de ideias, as RS não são apenas instrumentos logico-metodológicos da psicologia social, que orientam o entendimento sobre o mundo em que vivemos, mas reiteram uma visão particular da ordem social ao protegerem certos interesses particulares em detrimento de outros. Howarth (2006) argumenta que a reprodução das relações de poder depende “on the continuous and creative (ab)use of representations that mystify, naturalize and legitimize access to power [...] Different representations speak to different interests and so silence, or at least muffle, others” (Howarth, 2006:79). Cabe aos atores

sociais tirarem vantagem da natureza híbrida e polifásica das RS para reclamar o debate, e até resistir a certas dimensões da construção ideológica das realidades, uma vez que as RS influenciam o modo como estruturamos e damos sentido ao nosso mundo, mas também o modo como o mundo influi na nossa construção pessoal e social.

## 2.5. Representações sociais sobre desenvolvimento sustentável

Como foi referido anteriormente, o carácter plural e híbrido das representações sociais sempre esteve no cerne da TRS, o qual também se assume enquanto fator potenciador de aprofundamento e reafirmação do próprio estatuto desta teoria, em que a multiplicidade e o conflito inerentes às representações apresentam possibilidades relevantes para a comunicação, negociação, resistência, inovação e transformação (Faria e Simão, 2016). A investigação desenvolvida no domínio das representações sociais transpôs os limites disciplinares convencionais com o intuito de dar resposta à compreensão, explicação e previsão da realidade social, marcada na contemporaneidade pela sua complexidade, instabilidade e transformação social. Na compreensão pública da ciência, o principal interesse numa teoria é, efetivamente, a sua aplicabilidade, ou seja, esclarecer a questão de Howarth (2006: 68) “what do social representations ‘do’?”.

Neste sentido, o presente capítulo começa por enquadrar a mais recente aplicabilidade das representações sociais na explicação dos fenómenos psicossociais da contemporaneidade para enquadrar o domínio emergente das RS sobre o desenvolvimento sustentável, enquanto fenómeno igualmente complexo e multifacetado que tem proporcionado a sua abordagem sobre diversos ângulos de análise. Tal como referimos anteriormente, Castro (2002) evidenciou que o legado de Moscovici presta-se a novos campos de investigação e que se adapta às necessidades dos países em desenvolvimento com aplicabilidade nas áreas da saúde, da educação, da comunidade e, igualmente, da intervenção em prol da transformação social.

Mais recentemente, no âmbito da compreensão pública da ciência, no caso das respostas das pessoas à instalação de centrais de energias alternativas, Batel e Devine-Wright (2015) discutem as potencialidades da TRS para colmatar as lacunas da perspetiva NIMBY<sup>43</sup>. Reconhecendo certas críticas apontadas à TRS, evidenciam o seu contributo enquanto

---

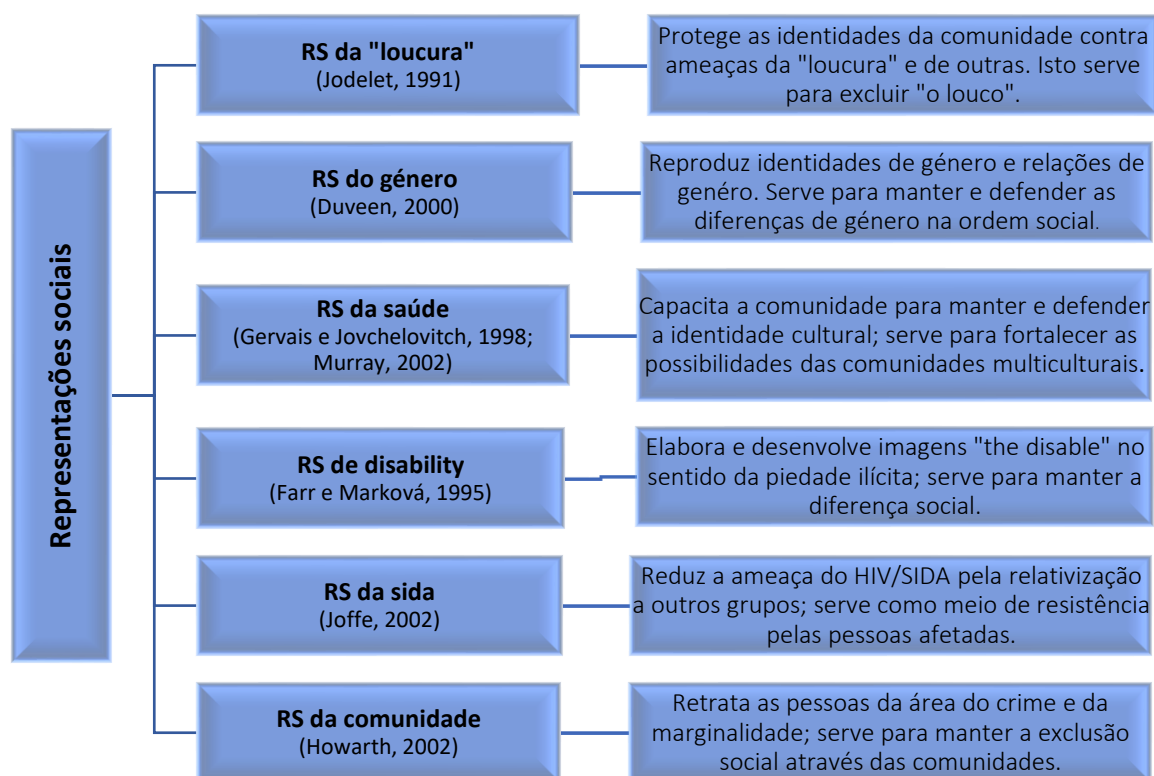
<sup>43</sup> NIMBY: acrónimo inglês para a expressão “Not in My Back Yard” (“não no meu quintal”) que é usada para descrever a oposição a certos projetos polémicos, que são, de modo geral, benéficos para os habitantes de uma cidade ou região, mas que são muito contestados pelos habitantes que vivem próximo da área do projeto, ou por grupos ambientalistas, por causa do impacto e problemas causados.

teoria da mudança social, modelo contextualizador, e abordagem psicossociológica mais integradora, que permite esclarecer as formas e as funções do processo que subjaz à discrepância atitude vs comportamento a respeito desta temática. Também Batel et al. (2016) discutem os *apports* da relação da TRS com as abordagens sociológicas na compreensão das etapas diferentes do processo de mudança social para sociedades ambientalmente mais sustentáveis. A este respeito, as autoras defendem que a TRS fornece uma melhor explicação de como os indivíduos e os grupos negociam ações anteriores com outras novas SRT “(...) offers a strong account of social knowledge, a useful theorization of social change, and an informative account of action” (Batel et al; 2016: 733), colocando o foco na natureza dialógica da produção de conhecimento/prática baseada na intersubjetividade, assumindo que pensamento e ação é socialmente construído e contrastado com a comunidade dos “outros”.

A figura seguinte decorre da síntese de Howarth (2006) contribuindo para o estado d’arte sobre exemplos que demonstram o que efetivamente fazem as RS.

Figura: 2.4.

*“what social representations ‘do’”, por Howarth (2006)*



Com esta sistematização, a referida autora pretendeu demonstrar o carácter sociogénico das RS uma vez que estas contribuem para a compreensão que nós temos do mundo em que vivemos e, por conseguinte, convertemos estas RS em realidades particulares, para nós e para os outros. Sob o ponto de vista crítico, trata-se de um processo seletivo que rearticula conceitos e desativa outros, evidenciando o que se considera como relevante na realidade social, em que diferentes representações competem entre si, e defendem, limitam e excluem outras realidades.

Reconhecendo a própria incompletude do conhecimento, no presente estudo de investigação dar-se-á conta de um estado d'arte que, inerentemente, está imbuído de condicionantes que resultam do acesso, disponibilização e seleção, da pesquisa efetuada, com o objetivo de dar um breve vislumbre dos estudos sobre a aplicabilidade da teoria das representações sociais nas temáticas afins ao desenvolvimento sustentável. Posto isto, o cenário resultante desta pesquisa revela um conjunto de estudos dos quais apresentaremos apenas a referência explícita a alguns, e que se podem organizar pelas seguintes dimensões: água (Polli, 2012; Ben-Asher, 2011), clima (Gaudiano, 2012; Jaspall et al., 2014), aquecimento global (Smith, 2014), ambiente (Fleury e Almeida, 2009; Reis, 2011), carbono (Pereira, 2014), energia de hidrogénio (Sherry-Brennan, F., Devine-Wright, H. e Devine-Wright, P., 2009) e desenvolvimento local (Treviño, 2014).

O estudo de Polli (2013) recorre à TRS uma vez que reconhece o seu papel na procura da compreensão do pensamento social sobre o meio ambiente e os recursos naturais, permitindo o entendimento da relação dos seres humanos com tais recursos. As RS são compostas por três dimensões – informacional, campo representacional, atitude – pelo que as RS sobre o meio ambiente influenciam a relação que se estabelece com ele, a forma de pensar sobre o ambiente e o comportamento e as práticas sociais que se adotam em relação a ele. Polli (2013) realça a representação do meio-ambiente identificando a representação naturalista. O principal objetivo do estudo incidiu na identificação da dimensão informacional das representações sociais da água e do meio ambiente, e respetiva relação entre elas, inquirindo 150 participantes que responderam a questões abertas sobre os dois objetos mencionados. Os principais resultados do estudo mostram

que a RS do meio ambiente é composta por quatro classes que destacam os “problemas ambientais”, “a necessidade de educação para o cuidado”, “a importância que assume para a vida” e as suas “características”. Foi possível também aferir quatro classes para a representação da água, considerando “importância para a vida”, “situação da água no Planeta”, “cuidados necessários”, e “uso da água”. Para mais, os resultados do estudo extrapolaram a dimensão informacional das representações; de facto, para além da “televisão” e de “Jornais e Revistas”, foram mencionadas “Escola”, “Família” e “Amigos”.

Ben-Asher (2003) analisa como é que funciona o diálogo quando nova informação constitui RS emancipadas e envolve ameaça externa, abalando a confiança de pais de militares dos comandos navais, os “Shayetet”, em Israel, nas suas representações hegemónicas. A nova informação acedida revelou elevados níveis de incidência de cancro, e de outras viroses, nos soldados que fizeram o seu treino de serviço militar no rio Kishon, contaminado com perigosos petroquímicos. Estes pais, pertencentes a uma elite, formaram um grupo de “*silence breakers*” (o que é notável neste contexto), e através do diálogo conjunto constroem representações polémicas a partir das anteriores representações hegemónicas e emancipadas, permitindo-lhes construir novos cenários de reivindicação junto das autoridades, pretendendo que o Estado assumisse a responsabilidade sobre a saúde dos soldados que adoeceram. A investigação de Ben-Asher (2003) consistiu num estudo etnográfico, que recorreu a técnicas qualitativas, tendo acompanhado o próprio processo de inquérito acionado pelas autoridades, estabelecendo inicialmente o contacto com dois pais que lideravam o grupo e que permitiram que o investigador estivesse presente em todas as suas reuniões ou encontros. O autor demonstrou como as representações são construídas através de processos dinâmicos de comunicação, bem como as suas potencialidades de constituírem um corpo social que partilha o mesmo código ideológico, o sentido de identidade e de coerência social; para além de tornarem familiar o que antes não o era, as RS constroem uma identidade de grupo. Com este estudo, o autor alertou, igualmente, para o compromisso de cuidado e de vigilância dos pais sobre, designadamente, a saúde e a segurança, dos seus filhos já em idade adulta.



A análise de Gaudiano (2012) procura contribuir para o estado d'arte sobre a produção internacional (em língua inglesa, castelhana e portuguesa) dos estudos sobre percepção e representação social dos fenómenos das alterações climáticas. Estes estudos são aplicados a grupos de população aos quais serão dirigidas as campanhas dos meios de comunicação social, bem como programas educativos formais, com o objetivo de identificar falsas crenças, dissonâncias cognitivas, confusões, dúvidas, zonas obscuras e motivos que desencadeiem atitudes responsáveis, a nível pessoal e coletivo, de minimização dos impactos do referido fenómeno. O autor parte do modelo do défice informacional que considera que a TRS se assume de extrema relevância pela sua capacidade de aproximação e presença no quotidiano dos indivíduos e das coletividades permitindo, assim, ajudar a expandir o conhecimento científico e, efetivamente, a mudar as práticas sobre as alterações climáticas.

Jaspal et al. (2014) relaciona no seu estudo a TRS com a Teoria da identidade, da psicologia social, e procurar aferir como é construído e como circula o conhecimento da alteração climática, o papel da identidade na relação com estas representações e como é que as pessoas podem agir a este respeito. O autor considera que a TRS fornece um quadro teórico e metodológico para a compreensão e exploração de como é difundido o conhecimento científico na sociedade, particularmente o associado ao debate da alteração climática, e como passa a fazer parte das lutas de poder entre os grupos.

Sobre o envolvimento da população na problemática do aquecimento global veja-se o estudo de Smith e Joffle (2012) que utilizaram a TRS para explorar as conceções do senso comum acerca deste risco ambiental utilizando, para o efeito, uma abordagem qualitativa. Neste estudo foram envolvidos 56 cidadãos (de uma base de dados de recrutamento britânica) que inicialmente foram convidados, através da técnica de associação livre de ideias, a desenhar ou escrever os primeiros pensamentos ou sentimentos sobre o aquecimento global e, posteriormente, foram inquiridos através de entrevistas exploratórias semi-estruturadas. Os resultados demonstraram que estas primeiras impressões registadas coincidiam com as imagens usadas pela imprensa britânica, portanto, sendo mais enfática a imagem do que o texto. De acordo com este estudo, as RS

das pessoas sobre o risco residem essencialmente em fatores que transcendem o processamento cognitivo da informação, usando símbolos, metáforas e imagens icônicas que circulam nos seus contextos socioculturais para moldarem a sua apreensão do que é desconhecido. A natureza complexa, e até contraditória, do pensamento do senso comum, também no que concerne à sua relação com as questões do risco, foi notória a partir da análise de conteúdo das entrevistas que evidenciou três *themata* “eu/outro”, “natural/ não natural”, e “certeza/incerteza”. Os autores destacaram a TRS pelo foco na *themata* que oferece possibilidades interessantes na compreensão dos conteúdos e nas condicionantes latentes do pensamento do senso comum e evidenciaram que o senso comum é desenhado a partir do modo como as pessoas combinam a informação dos *media* com os seus reportórios quotidianos.

O estudo de Fleury e Almeida (2009) centra-se em esclarecer como é que se configura o conflito ambiental sobre o Parque Nacional das Emas (PNE) (Goiás, Brasil), e sobre “as representações sociais da conservação ambiental pelos grupos sociais existentes na região envolvente do PNE e a articulação de conteúdo dessas representações com o conflito ambiental identificadas” (Fleury e Almeida, 2009: 358). O PNE é considerado como uma “ilha” de biodiversidade no que diz respeito à agropecuária, contudo, desde a década de 90 que esta unidade de conservação tem sido objeto de ações desenvolvidas por ONGs e de mudanças de práticas de manejo, interferindo nas dinâmicas socioambientais da região envolvente. Neste cenário, convivem diferentes grupos sociais, de arenas locais, nacionais e internacionais, com RS diferentes sobre “agricultura” e “desenvolvimento” implicando perspectivas antagónicas sobre a apropriação técnica, social e cultural do Cerrado, revelando significados e expectativas diferentes para este espaço comum, e desencadeando o conflito a um ponto litigioso sobre a implementação de uma “Zona de Amortecimento” que restringiria o uso do solo numa faixa do Parque.

A nível metodológico, este estudo consistiu num trabalho de campo na região envolvente do Parque Natural das Emas (Goiás, Brasil), utilizando como técnicas de recolha de dados a observação direta, pesquisa documental, técnica de associação livre de ideias e entrevistas semi-estruturadas a 51 informadores qualificados, entre os quais produtores

rurais, lideranças rurais, agentes de extensão rural, lideranças políticas de municípios, funcionários públicos, investigadores e funcionários de ONGs que atuam no local. Os resultados do estudo vieram demonstrar a relevância da TRS enquanto “guia para a prática” a exercerem um papel importante de mediação entre os grupos sociais, a qual, obviamente, não ocorre sem confronto: as RS “carregam consigo as marcas das trajetórias, valores e interesses dos grupos sociais chamados a interagir acerca de um objeto comum, veiculando suas divergências e contribuindo para que as respectivas atitudes e disposições com relação a esse objeto sejam reelaboradas” (*Ibidem*, p. 360).

Treviño (2014) apresenta um estudo interessante que relaciona a TRS com os estudos discursivos, tendo como objeto de análise a construção linguística-discursiva das RS dos “pobres” no discurso das Organizações das Nações Unidas sobre o DS, revelando o discurso implícito, isto é, as estratégias e os recursos linguísticos e discursivos com os quais constroem a RS dos sujeitos e das populações designando-as de “pobres”. Estas estratégias dizem respeito à própria tradução, a “manipulações estilísticas”, os âmbitos em que são enunciados, o pressuposto do sobre-entendido, a adjetivação, que fornecem informação específica sobre a identidade dos “pobres” na sua relação com a dinâmica do DS.

O recurso à TRS deve-se ao facto da autora destacar que Moscovici (1979) havia evidenciado a importância da linguagem nos atos de representação, enquanto instrumento que veicula e reafirma a interação sociodiscursiva, através de imagens e expressões socializadas, reproduzindo os valores, as noções, as regras que os indivíduos e a sociedade acabam por interiorizar. O estudo conclui que o fenómeno da pobreza se articula de modo transversal com os princípios do DS, e nesta articulação a RS dos pobres é um ponto de concretização de ambos os fenómenos; destaca a importância semiótica da RS que veicula os sentidos e os significados da interação sociodiscursiva do DS, o que a autora considera ser uma reafirmação dos processos e das práticas do modelo capitalista. No que concerne à segunda vertente do estudo, sobre as condições que possibilitam a produção do discurso de DS centradas nos elementos gramaticais, semânticos, sintáticos, entre outros, a autora afirma que incorporamos fatores socioideológicos que expressam as relações de poder,

designadamente, o âmbito global e hegemónico da ONU ao assumir uma função política para a preservação da ideologia do capitalismo.

## 2.6. Síntese do capítulo 2

Este capítulo centrou-se no estudo da génese do conhecimento do senso comum, ou seja, perceber de que forma o conhecimento científico é apropriado e transformado pelo senso comum, mediante o recurso da TRS, inicialmente proposta por Moscovici, para a compreensão dos processos que revelam como o social transforma um conhecimento em representação e como essa representação transforma o real. Assume-se que as representações sociais surgem ligadas não só a esta apropriação do conhecimento científico pelo senso comum, mas também à memória e ao consenso coletivo, às ideologias, aos aspetos culturais, às experiências contextualizadas dos indivíduos e, ainda, às interações comunicativas do quotidiano, que operacionalizam o entendimento da realidade apreendida e comunicável.

Sob o ponto de vista epistemológico, Moscovici (2005) vem propor uma “sociedade pensante”, rompe com o behaviorismo e o positivismo, e considera que, enquanto agente em interação num dado contexto social, o homem é um “músico de jazz” que assume um papel ativo co-(re)construtor da realidade ao elaborar representações partilhadas e reformuladas através do processo comunicacional. As pessoas não estão sempre sob o efeito da ideologia dominante; elas questionam o que as rodeia na busca de explicação que conduza à compreensão da realidade, assumindo um papel ativo na construção dessa compreensão, em função da qual irão tomar as suas atitudes e estabelecer as interações sociais.

A TRS afirma o seu estatuto canónico mediante uma síntese convergente entre a sociologia e a psicologia, por corresponder a uma visão global da sociedade marcada pelo simbólico e ritual, e onde a RS pode ser associada a sistemas, ideias ou matrizes nas quais as instituições sociais se encontram inscritas e, paradoxalmente, é uma teoria sobre as opiniões, símbolos, rituais, crenças e comunicações, produzidas nos constrangimentos da sociedade e que podem inibir opções mentais. Não obstante as controvérsias que circundam a TRS, esta oferece um enquadramento teórico útil para o estudo do fenómeno social. Doise (1996) sugere que a TRS pode ser considerada como uma teoria que atravessa

vários conceitos socio-psicológicos e disciplinas como a psicologia social, a antropologia, a sociologia, a história e a filosofia. Como consequência, a noção de RS é polissêmica na medida em que se refere a um amplo número de fenómenos e processos, o que, segundo a autora, é um fator enriquecedor e não de fraqueza.

De acordo com a discussão apresentada ao longo deste capítulo, pode-se aferir que a TRS distingue-se ao proporcionar a síntese entre a estabilidade e a mudança que pode ser explorada nas dinâmicas entre conhecimento científico e senso comum, o pensamento e a ação, e entre o indivíduo e o coletivo, consubstanciando-se, em suma, nos seguintes aspetos: (i) um sistema cognitivo regulado por um metassistema normativo/social; (ii) uma teoria que analisa as transformações que sofrem os conceitos científicos quando apropriados pelo senso comum; (iii) um processo que se forma na dinâmica das interações comunicativas, mediante o qual diferentes relações comunicacionais fazem emergir diferentes representações sociais evidenciando, por conseguinte, a construção social do sentido, e da realidade; (iv) uma teoria formulada tanto para explicar a formação dos consensos (representações hegemónicas) como das diversidades (representações emancipadas e representações polémicas); (v) uma abordagem que evidencia que não existe corte entre individual e coletivo, entre sujeito e objeto.

Através da análise efetuada sobre as potencialidades e os constrangimentos da TRS, ensaia-se uma resposta possível à premissa enunciada por Moscovici, que apostava na TRS enquanto processo que pode explicar a diversidade do pensamento nas diversas sociedades (inter e intra), despoletado pelo impacto da globalização nos sistemas de conhecimento. Não obstante, o próprio autor demonstrou que é demasiado simplista presumir que o aumento da heterogeneidade na sociedade conduz à heterogeneidade do pensamento “It might be tempting to assume that an increasing plurality of co-existing representations would lead to an increasing plurality of mind, or at least tolerance for alternative forms of knowledge” (Gillespie; 2008: 376). A diferença estrutural da sociedade e a globalização estão a desencadear o contacto entre mais representações heterogêneas, e cada vez mais temos que viver num mundo com mais representações alternativas. Contudo, isto não significa que as pessoas estejam mais abertas a representações

alternativas, ou com mais capacidade para refletir sobre as suas próprias representações, que estejam mais tolerantes ou mais descentradas do seu pensamento, como foi demonstrado pela análise de “barreiras semânticas” (Gillepsie, 2008) que evidenciam a importância de perceber que existem fatores adicionais que podem condicionar os processos de pensamento.

Finalmente, a reflexão crítica sobre a aplicabilidade da teoria das representações sociais, enquanto processo que transgride fronteiras geográficas, disciplinares e que permite uma aproximação à compreensão contextualizada das práticas sociais, ficou expressa na análise do uso desta teoria na *themata* da sustentabilidade. Foi evidenciado, assim, as potencialidades que esta teoria oferece para compreensão, análise e transformação da própria realidade social, através do seu potencial eminentemente reivindicativo que se concretiza nas controvérsias e redefinições de representações hegemónicas, emancipadas e representações polémicas.

### **CAPÍTULO 3 - O BAIXO ALENTEJO: CARATERIZAÇÃO, ANÁLISE DO TERRITÓRIO E SUAS DINÂMICAS.**



Nesta etapa do processo pretende-se apresentar uma aproximação ao contexto de investigação, condição requerida já que se trata de um estudo de caso, e retratar a envolvente geográfica, económica, social e política, num zoom territorial Europa-Portugal-Alentejo-Baixo Alentejo-Municípios de Beja, Ferreira do Alentejo, Moura, Serpa e Mértola. Na impossibilidade de transpor para o texto todas as dimensões objetivas e subjetivas, manifestas e latentes, formais e informais, este “retrato” assume duas premissas: em primeiro lugar, a intencionalidade da seleção de certas dimensões e características que, no presente momento, surgem com pertinência e interesse no diagnóstico das potencialidades e constrangimentos na construção da sustentabilidade regional; e, em segundo lugar, o recurso a fontes oficiais de documentação que sinalizam a matéria-prima de promoção do desenvolvimento sustentável e, simultaneamente, validam as opções políticas assumidas para a sua operacionalização, designadamente, o Portugal 2020-Programa Operacional Regional do Alentejo (POR Alentejo), Plano de Ação Regional Alentejo’2020 (PAR Alentejo, 2013), a Estratégia Regional de Especialização Inteligente do Alentejo (EREI-Alentejo, 2014), o Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo (PROT Alentejo, 2010), e o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo 2014-2020 (PEDBA’2020). A intencionalidade subjacente a este “retrato” prende-se, precisamente, com o interesse em confrontar um primeiro nível de tradução do valor da sustentabilidade em políticas públicas locais de desenvolvimento sustentável para que, posteriormente e mediante o estudo empírico realizado, possamos testar com as representações sociais que os principais agentes de desenvolvimento local expressam sobre as mesmas. Importa ainda acrescentar que a apresentação do discurso oficial/formal far-se-á acompanhar de reflexão e análise crítica sobre as dimensões centrais desta investigação e que serão complementadas com a reflexão aprofundada na parte VI.

### **3.1. Diagnóstico do território do baixo alentejo: assimetrias e dinâmicas regionais**

A sociedade portuguesa caracteriza-se por mudanças e recomposições, a nível social, económico, demográfico, ambiental, político e simbólico, as quais lhe conferem uma formação social peculiar de desenvolvimento intermédio, colocando Portugal numa posição semiperiférica do sistema mundo. A visão contemporânea do desenvolvimento regional é redesenhada tendo em consideração um conjunto de fatores: a globalização, pela mobilidade de produtos, capitais e recursos humanos que implica; a deslocalização empresarial, no que concerne a atividades intensivas em conhecimento; e a problemática ambiental, resultante das alterações climáticas e também expressa pela substituição de fontes de energia. Concomitantemente, assiste-se a uma mudança de paradigma de política regional: o modelo assente na lógica redistributiva, no aumento dos rendimentos das regiões mais pobres, no acesso equitativo a bens públicos, é confrontado com um modelo de política regional que pretende conjugar dimensões da coesão económica e social com os da competitividade, tendo por palavra de ordem a “coesão territorial”, e procurando o equilíbrio entre as macro-orientações políticas e a valorização dos recursos locais (recursos naturais, pessoas, infraestruturas, entre outros).

À semelhança de vários países do mundo, Portugal é constituído por regiões heterogéneas, em que o aspeto económico torna-se insuficiente para a caracterização de um país ou região, pelo que se torna essencial contemplar outros indicadores que possam traduzir um retrato mais fiel às assimetrias regionais, evidenciando as potencialidades e os constrangimentos dos vários contextos do “Portugal real”. Efetivamente, as assimetrias regionais traduzem-se frequentemente em diferentes níveis e focos de desenvolvimento económico, social e ambiental, o que poderão induzir a processos de vulnerabilidade das regiões aquando a aplicação de políticas de desenvolvimento regionais que correm o risco de se revelarem incoerentes, e com consequências preocupantes para a coesão social e territorial.

Com base neste pressuposto, e tendo por base as Unidades Territoriais<sup>44</sup> para Portugal, o presente capítulo pretende caracterizar, classificar e analisar a sub-região que constitui o foco desta investigação, o Baixo Alentejo, realizando, para o efeito, uma análise comparativa a nível territorial e temporal com outras sub-regiões, cruzando os dados à escala local, regional, nacional e europeia. A recolha destes dados recorreu a base de dados estatísticos a nível europeu – o EUROSTAT e dados da Comunidade Europeia- e, a nível nacional, ao INE e ao PORDATA; recorreu-se também a informação e dados veiculados pelos instrumentos de política regional, designadamente os registos constantes na Comissão de Coordenação de Desenvolvimento Regional do Alentejo<sup>45</sup> (CCDR Alentejo), bem como pesquisa de estudos e relatórios técnicos sobre a temática do desenvolvimento sustentável que possam contribuir para a caracterização e análise das dimensões apresentadas.

### 3.1.1. Envolvente geográfica e ambiental

A região Alentejo (NUT II) ocupa um terço da área de Portugal Continental, com uma dimensão total de 31.605 km<sup>2</sup>, sendo constituída por cinco sub-regiões (NUT III): Alto Alentejo (AA), Alentejo Central (AC), Alentejo Litoral (AL), Baixo Alentejo (BA) e Lezíria do Tejo (LT). A região é designada como território de vantagens múltiplas, nomeadamente pelo espaço disponível, pela orla marítima atlântica de dimensão considerável, pelo ambiente qualificado e pela dinâmica da logística básica, desempenhando uma função importante de articulação com a União Europeia, e desta com o Atlântico. A este elemento de competitividade territorial associa-se o de descompressão urbana da área

<sup>44</sup> Importa fazer a ressalva de que a constituição das NUTS 2013, em vigor a partir de 2015, houve alteração essencialmente no que concerne às NUTS III que passaram de 30 para 25 unidades territoriais, agora designadas de “unidades administrativas” que correspondem às “Entidades Intermunicipais”, “Região Autónoma dos Açores” e “Região Autónoma da Madeira”; ocorreu uma alteração de designação em “Lisboa” que passou a ser designada por “Área Metropolitana de Lisboa”. Atualmente, os 308 municípios de Portugal agrupam-se em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I.

<sup>45</sup> De acordo com o nº6, do artigo 24º, do Decreto-Lei nº 251-A/2015 de 17 de dezembro, a CCDR Alentejo (sede em Évora) é um serviço tutelado pelo Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, em coordenação com o Ministro Adjunto, no que diz respeito à relação com as autarquias, e com o Ministro do Ambiente, no que diz respeito à definição de orientações estratégicas e à fixação de objetivos nas matérias de ambiente e ordenamento do território.

metropolitana de Lisboa, fatores estes de relevância na afirmação de Portugal como fronteira atlântica da Europa, em geral, e como “hinterland” ibérico, em particular (PAR Alentejo 2020).

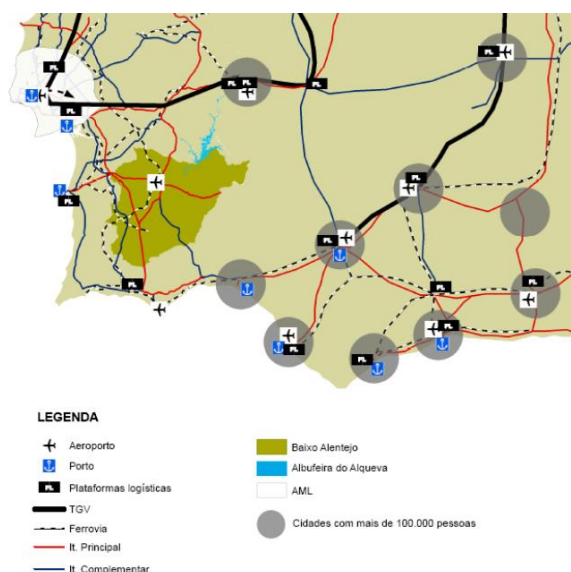
Figura: 3.1. Localização geográfica da NUT III Baixo Alentejo.



Fonte: Direção Geral do Território

O Baixo Alentejo apresenta uma posição geográfica favorável à articulação territorial, nacional e transnacional, por estar limitada a norte pela sub-região do Alentejo Central (Distrito de Évora), a leste por Espanha (regiões de Extremadura e da Andaluzia), a oeste pelo Alentejo Litoral, e a sul pela região do Algarve (distrito de Faro); integra uma área de 8.544,6 Km<sup>2</sup>, cerca de 10,8% do território nacional. De acordo com o PIDBA (2009), o Baixo Alentejo goza de um posicionamento geoestratégico no Sudoeste Ibérico, com a proximidade estratégica ao território espanhol, ainda que não sejam ainda de grande dimensão os fluxos quotidianos de interação de pessoas, bens e conhecimento. É relevante também a sua ligação ao Algarve, enquanto “porta de internacionalização” que este proporciona ao território continental.

Figura: 3.2. Posição geográfica estratégica do Baixo Alentejo



Fonte: PIDBA, Beja: AMBAAL, 2009, p.7

A inserção do Baixo Alentejo no contexto nacional evidencia-se igualmente pelas suas acessibilidades rodoviárias (IP1, novo IP8, ainda em construção, ou mesmo a IP2), pela proximidade ao Alqueva e ao Litoral Alentejano, com envolventes relevantes no âmbito da Rede Natura, o perímetro de regadio na envolvente de Beja, o Aeroporto de Beja e proximidade do Aeroporto de Faro, para além de mais duas pistas: a Base Aérea Nº 11 e o Aeródromo Civil, utilizado para fins agrícolas.

O Baixo Alentejo integra treze municípios<sup>46</sup>, nomeadamente os cinco que enquadram o presente estudo de caso: Beja, Ferreira do Alentejo (FA), Mértola, Moura e Serpa, e 83 Freguesias, com uma área média de 102,9 Km<sup>2</sup>, valor superior à média nacional de 21,7 km<sup>2</sup>. De acordo com o Pacto para o Desenvolvimento e Coesão Territorial do Baixo Alentejo 2014-2020 (PDCTBA, 2015) é bastante elevada a superfície média dos concelhos do Baixo Alentejo: 657 Km<sup>2</sup> face aos cerca de 320 Km<sup>2</sup> verificados nos outros concelhos do país pelo que “as elevadas distâncias por estrada entre sedes de concelho repercutem-se negativamente nos custos de interação suportados (em tempo e em valor monetário) e, nalguns casos, na própria viabilidade dessa interação numa lógica de pendularidade diária” (PDCTBA, 2015: 12). Esta distância física entre os diferentes nós da rede urbana traduz-se

<sup>46</sup> Para além dos referidos, acrescem Aljustrel, Almodôvar, Alvaro, Barrancos, Castro verde, Cuba, Ourique e Vidigueira.

numa condicionante estrutural à necessária integração e articulação interna do território regional, à qual acresce a reduzida densidade demográfica (dimensão analisada no ponto seguinte deste capítulo). A cidade de Beja destaca-se do ponto de vista funcional como centro urbano, concentrando serviços públicos diversos, ainda que registe certos constrangimentos, sendo que os restantes centros pouco se diferenciam hierarquicamente entre si, sobretudo no que concerne às funções que disponibilizam.

Do ponto de vista do património natural, construído, cultural e imaterial, o Baixo Alentejo apresenta potencialidades interessantes (POR Alentejo 2020; 2014). Para além dos sítios arqueológicos, castelos, igrejas, antigas minas, museus, e pequenas vilas e aldeias com construções tradicionais que espelham as influências culturais (árabes, romanas, medievais...), o património de arte sacra, o património etnográfico e de arte popular, a sub-região destaca-se também pelo património natural, designadamente as zonas de proteção especial (ZPE) de Moura, Barrancos e do Guadiana. O rio Guadiana é um dos recursos naturais mais importantes da região, e do país, delimitando a denominada “Margem Esquerda do Guadiana”, cujas paisagens apresentam um coberto natural original numa diversidade de ecossistemas, adaptados à secura e aridez do clima<sup>47</sup>. No vale médio do rio Guadiana situa-se o Parque Natural<sup>48</sup> do Vale do Guadiana (PNVG), com 69.773 ha, ocupando territórios dos concelhos de Mértola e Serpa; estende-se a montante do Pulo do Lobo até à foz da ribeira de Vascão (fronteira entre o Alentejo e o Algarve), possuindo um relevante interesse faunístico, florístico, geomorfológico, paisagístico e histórico-cultural.

No entanto, esta qualidade ambiental, de identidade e singularidade nacional e europeia, defronta-se com alguns constrangimentos à sua sustentabilidade: a fragilidade dos ecossistemas e dos sistemas agrossilvo-pastoris regionais de elevado valor natural tem vindo a defrontar-se com os efeitos das alterações climáticas, a destruição dos habitats e das espécies, fragmentação das paisagens, introdução de espécies exóticas. A região encontra-se também ameaçada pelo progressivo desaparecimento dos sistemas

<sup>47</sup> O Baixo Alentejo é uma região de clima mediterrânico com uma temperatura média anual elevada, em que os dias com temperatura máxima superior a 25° verificam-se em mais de um terço do ano; a precipitação anual regista um excesso de água no Outono e Inverno e acentuada carência no verão.

<sup>48</sup> A classificação de Parque Natural visa “salvaguardar os valores existentes e promover o desenvolvimento sustentado da região” (*vide site* ICNF), mediante o Decreto regulamentar nº 28/95 de 18 de novembro.

tradicionais de utilização do solo, ou seja, os ecossistemas agrícolas podem ter efeitos positivos na biodiversidade se estiverem associados a sistemas extensivos e tradicionais, ao invés, os sistemas monoculturais intensivos deflagram em baixa riqueza e menor diversidade biológica.

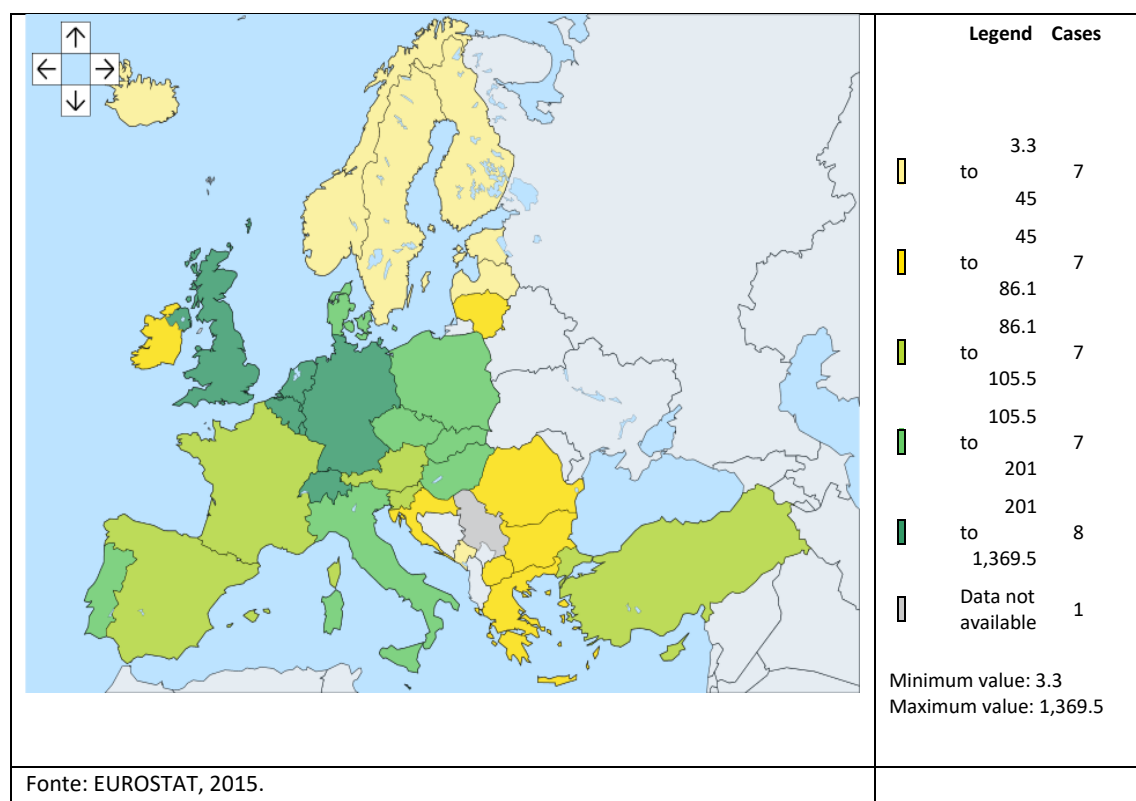
Concomitantemente, estas condições naturais são extremamente vantajosas para a produção de energia solar, hídrica e eólica; efetivamente, o setor das energias renováveis registou um forte impulso com o aumento da potência eólica instalada, com o aproveitamento dos recursos hídricos (por exemplo, os impactos da Central Hidroelétrica de Alqueva, concelho de Portel, distrito de Évora) e com o desenvolvimento de projetos de energia solar (por exemplo, a Central Fotovoltaica de Amareleja, concelho de Moura, e o Parque Fotovoltaico em Ferreira do Alentejo): “as energias renováveis possuem domínios de complementaridade e interface com a indústria (energia solar térmica ou biomassa para a produção de vapor e redução da energia fóssil, em indústrias da região) e a agricultura (incluindo a irrigação/gestão de água, culturas energéticas e produção de energia elétrica)” (POR Alentejo 2020; 2014: 17). Ainda de acordo com esta fonte, em 2011, a principal fonte energética é de origem térmica (combustíveis fósseis) que representam 82% da energia produzida, seguindo-se as fontes de origem hídrica (12%), eólica (4%) e fotovoltaica (2%).

### **3.1.2. Análise sociodemográfica**

Ainda que o posicionamento geoestratégico seja um potencial da região Alentejo e do Baixo Alentejo, a caracterização demográfica não abona a seu favor, sendo a base de certos obstáculos e dificuldades inibidoras de processos de mudança e desenvolvimento (EREI Alentejo, 2014). Ainda que a região Alentejo ocupe cerca de 30% do território continental de Portugal, concentra 7% da população nacional com 757 302 residentes e o Baixo Alentejo regista apenas 1,20% com 126 692 residentes (INE, 2011), verificando-se uma tendência demográfica decrescente nas últimas décadas, agravada pela dimensão do duplo envelhecimento demográfico (POR Alentejo 2020; 2014). O quadro sócio demográfico coloca a região numa posição de fragilidade estrutural no que diz respeito aos seus recursos

humanos uma vez que é uma das regiões mais envelhecidas do país e da Europa Comunitária.

Figura: 3.3. Densidade Populacional (pessoa por Km<sup>2</sup>), EU28, 2015.

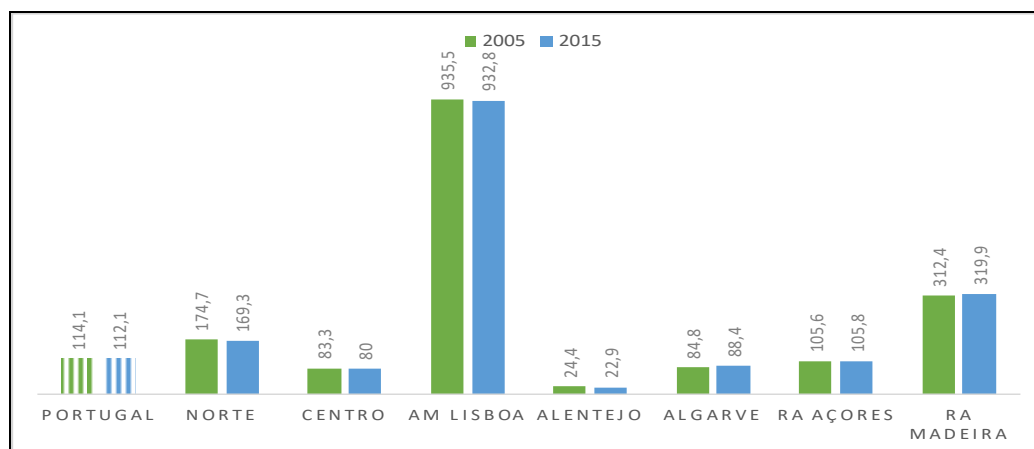


Como se pode observar da figura acima apresentada, para os dados registados em 2015, Portugal regista uma densidade populacional entre 105.5 a 201 pessoas por Km<sup>2</sup>, enquadrando-se na segunda categoria mais elevada a nível da UE28, à semelhança da Itália, da Dinamarca, da Polónia, da República Checa, da Eslováquia e da Hungria. Na categoria que regista a maior densidade populacional com valores entre as 201 e as 1370 pessoas por Km<sup>2</sup>, encontram-se, por exemplo, o Reino Unido<sup>49</sup>, a França, a Bélgica, os Países Baixos, e com menor densidade populacional referencie-se a Suécia, a Finlândia, a Estónia e a Letónia.

<sup>49</sup> País em processo de saída da União Europeia, designado por Brexit, no seguimento de 51,9% dos votos expressos no referendo popular realizado a 23/6/2016.

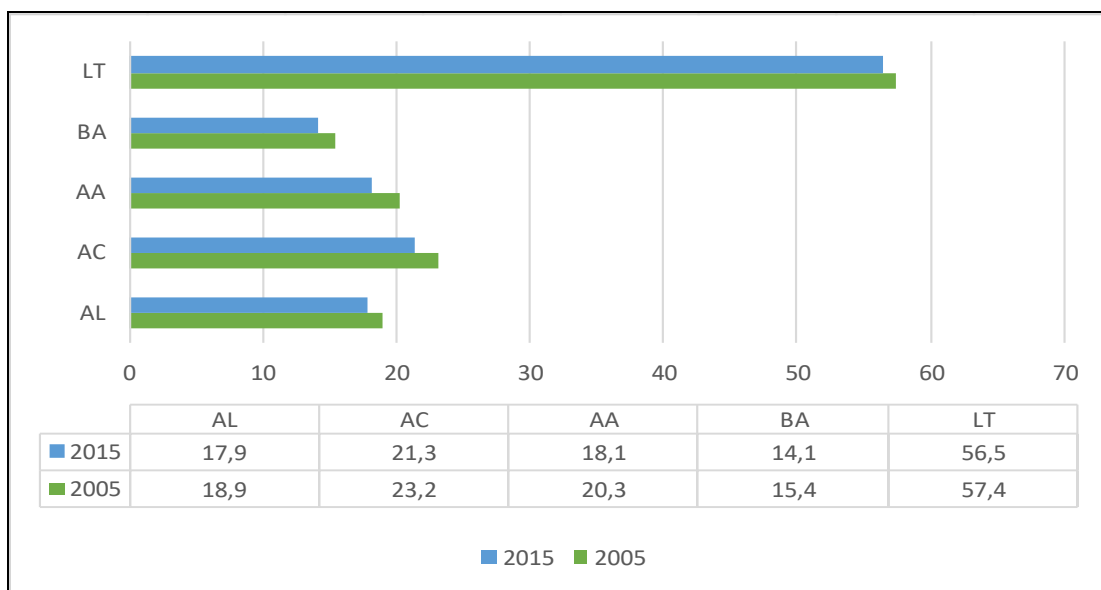


Gráfico: 3.1. Densidade Populacional Nacional (Nº/Km<sup>2</sup>), por Local de residência (NUTS – 2013), 2005 e 2015.



Fonte: INE, última atualização a 30/6/2016.

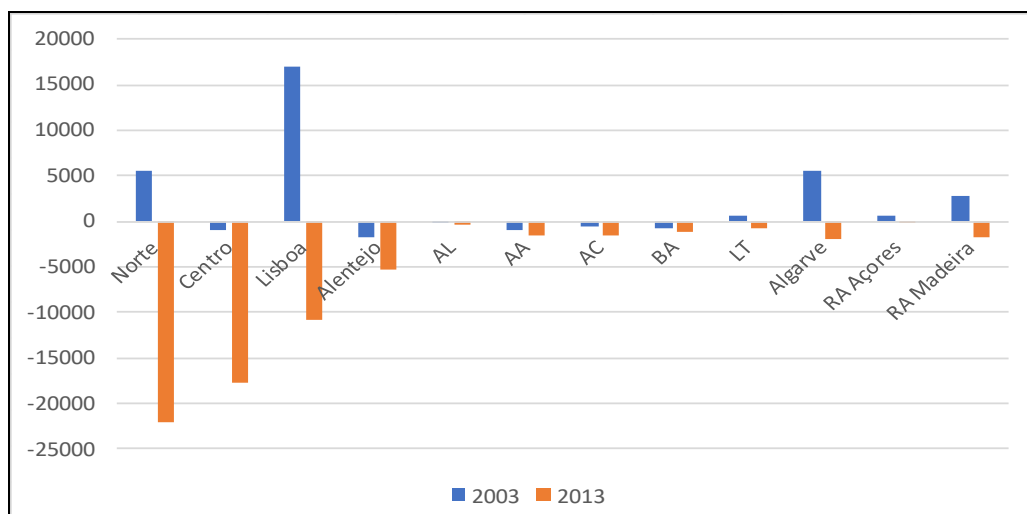
No plano nacional, verifica-se uma ligeira diminuição numa análise comparativa da densidade populacional entre 2005 e 2015, passando de 114,1 para 112,1 pessoas por Km<sup>2</sup>, provavelmente devido ao fluxo migratório que se verificou nos anos mais críticos da crise económica entre 2009-12. Não obstante, é possível constatar um ligeiro aumento da densidade populacional nas regiões autónomas dos Açores e da Madeira, e também na região Algarve. O Alentejo é a região que regista a menor densidade populacional, com 22,9 pessoas/Km<sup>2</sup>, contrastando com os elevados 932,8 pessoas/Km<sup>2</sup> verificados na Área Metropolitana de Lisboa (AM Lisboa). Um quarto da população do Alentejo reside em lugares com menos de 500 habitantes e isolados pelo que esta estrutura de povoamento “cria constrangimentos em matéria de planeamento territorial, sobretudo na garantia de uma equidade territorial de acesso a bens, serviços e equipamentos” (POR Alentejo 2020; 2014: 305).

Gráfico: 3.2. Densidade Populacional (Nº/Km<sup>2</sup>), por NUTS III – Alentejo, 2005 e 2015

Fonte: INE, Estimativas anuais da população residente, última atualização a 30 de Junho de 2016.

De acordo com o gráfico X, todas as sub-regiões do Alentejo verificaram uma diminuição na densidade populacional entre 2005 e 2015 e, pode-se constatar que, das cinco sub-regiões, o Baixo Alentejo é a que regista a menor densidade populacional, com 14,1 pessoas por Km<sup>2</sup>, e o Litoral Alentejano é sub-região que expressa o valor mais elevado com 56,5 pessoas por Km<sup>2</sup>.

Gráfico: 3.3. Variação populacional (Nº) por Local NUT II<sup>50\*</sup> e III\*- Alentejo, em 2003 e 2013.



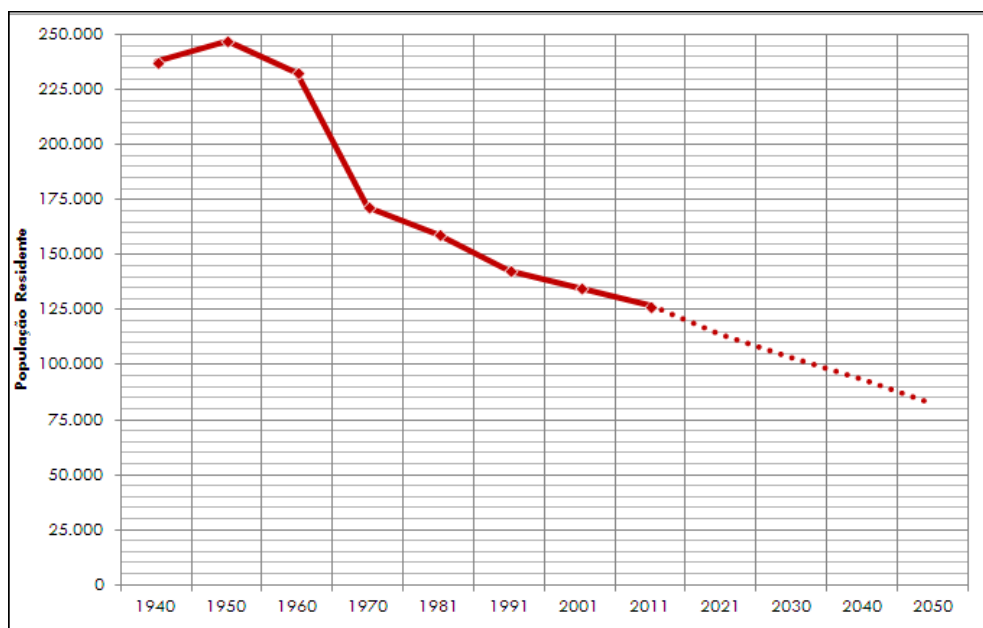
Fonte: INE, última atualização a 16/6/2014.

Relativamente à variação populacional, conforme ilustra o gráfico anterior, a nível nacional, entre 1993 e 2003 é possível verificar ainda um crescimento de população residente nas regiões do Norte, Algarve, RA Madeira e RA dos Açores, não obstante, os valores registados em 2013 denotam um decréscimo populacional generalizado em todas as regiões do país, sobretudo nas regiões Norte (-22 039), Centro (-17 774) e Lisboa (-10 863). À escala da NUT III Alentejo, a sub-região do Baixo Alentejo é a que regista o terceiro maior decréscimo, com -1 092, seguidamente às sub-regiões do Alto Alentejo com -1571, e Alentejo Central com -1613.

Na análise temporal da população residente no Baixo Alentejo, pode-se constatar que apenas se regista um acréscimo populacional na década de 1950; a partir de 1960 começa a evidenciar-se a tendência de diminuição populacional, atingindo a maior quebra populacional em 1970, resultado da expulsão de ativos agrícolas por via da emigração ao qual acresce o êxodo para centros mais industrializados, como Lisboa e Setúbal, em consequência da crise dos campos num território marcado pelo latifúndio, condicionando assim as opções da maior parte de trabalhadores por conta de outrem.

<sup>50</sup> \*A classificação territorial utilizada corresponde à geografia em vigor à data dos Censos 2011.

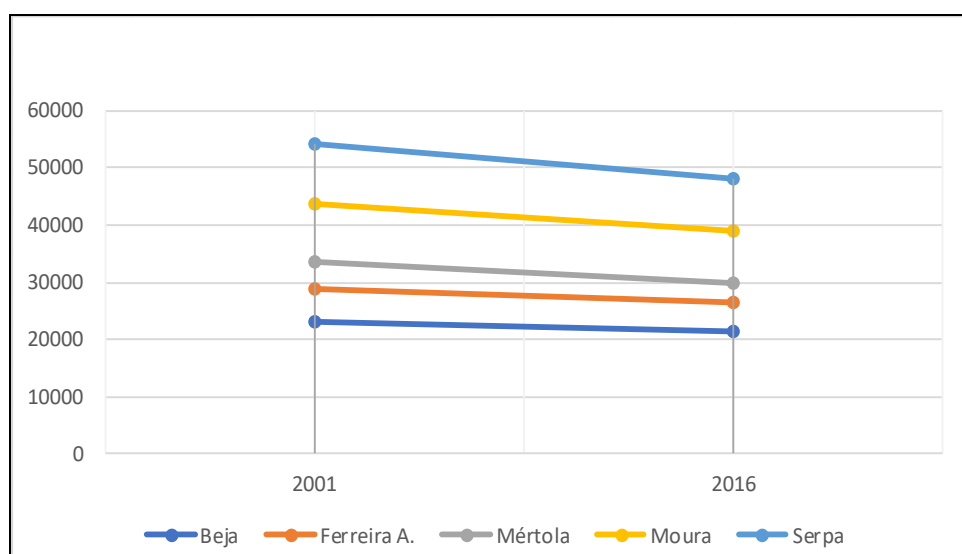
Gráfico: 3.4. População Residente no Baixo Alentejo desde 1940 com projeção para 2050.



Fonte: PEDBA e CIMBAL, 2013.

O gráfico seguinte mostra a variação da população residente nos cinco municípios alvo de estudo, entre 2001 e 2016.

Gráfico: 3.5. População residente nos cinco municípios observados, em 2001 e 2016.



Fonte: Pordata, última atualização a 17/6/2017.

Para o período observado, 2001 e 2016, também nos cinco municípios destacados do Baixo Alentejo regista-se uma descida da população residente, sendo que, em 2016, o município de Beja é o que regista o valor mais elevado de residentes, com 21 427 pessoas, com um diferencial expressivo relativamente ao segundo e terceiro municípios mais populosos, Serpa e Moura, com 9461 e 8827 respetivamente; Ferreira do Alentejo regista 4971 residentes e Mértola é o município com apenas 3592 residentes.

De acordo com o INE (2014), nas projeções de população residente 2012-2060, a população residente em Portugal tenderá a diminuir até 2060, sendo que, *num cenário central de projeção*<sup>51</sup>, esta diminuição passa de 10,5 milhões de pessoas, em 2012, para 8,6 milhões de pessoas em 2060, fruto da manutenção dos baixos níveis de fecundidade e de saldos migratórios negativos. Esta tendência é transversal a todas as regiões NUTS II, com exceção do Algarve nos *cenários central e alto*, em que a população aumenta, e de Lisboa no cenário alto, em que o volume populacional se mantém.

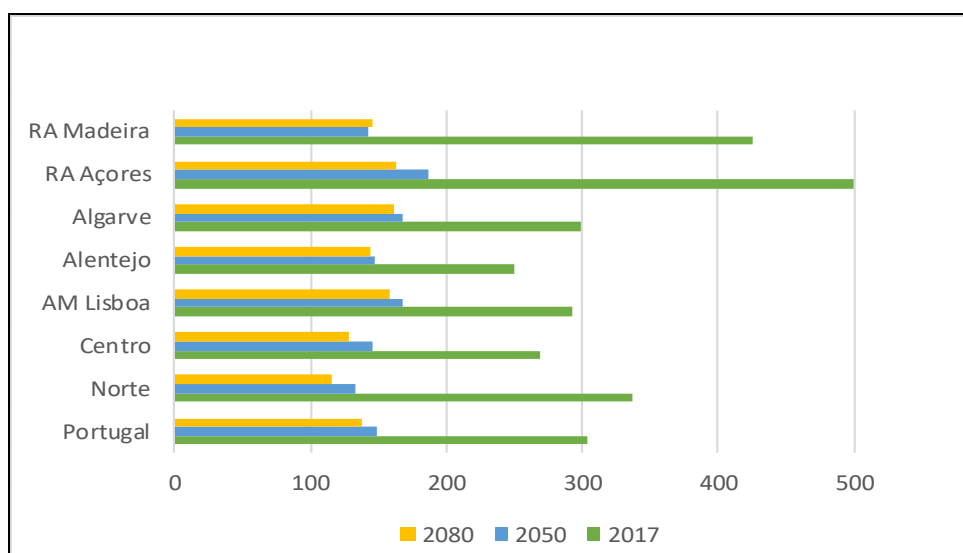
Ao declínio populacional, anteriormente analisado, acresce as alterações na estrutura etária da população e o agravamento provocado pelo forte envelhecimento demográfico, que aumenta de 131 para 307 idosos por cada 100 jovens, no cenário central, entre 2012 e 2060. Este envelhecimento poderá ser mais acentuado nas regiões atualmente menos envelhecidas. Este fenómeno de duplo envelhecimento demográfico resulta da combinação do decréscimo da população jovem com o aumento da população idosa associado ao aumento da esperança média de vida à nascença que poderá atingir, em 2060, os 84,21 anos para os homens, e os 89,88 anos para as mulheres. Até 2050 a provável diminuição da população em idade ativa (dos 15 aos 66 anos de idade) residente em Portugal o que, com o aumento da população idosa, conduzirá a uma forte diminuição do índice de sustentabilidade potencial (i.e., quociente entre o número de pessoas com idades

---

<sup>51</sup> Cenários de projeção da População (INE): *cenário baixo*. conjuga as hipóteses pessimista para a fecundidade, central para a mortalidade e pessimista para as migrações; *cenário central* – associa as hipóteses de evolução central para a fecundidade e para a mortalidade e a otimista para as migrações; *cenário alto* – combina as hipóteses de evolução otimista para a fecundidade, mortalidade e migrações; *cenário sem migrações* – cenário idêntico ao cenário central, mas que contempla a possibilidade de não ocorrência de migrações.

entre os 15 e os 64 anos de idade e o número de pessoas com 65 + anos de idade), conforme ilustra o gráfico seguinte.

Gráfico: 3.6. Índice de sustentabilidade potencial (projeções 2015-2080 – N.º) por local de residência (NUTS – 2013) e Cenário central.



Fonte: INE, última atualização a 29/3/2017.

Portugal, após 1982, deixa de assegurar a substituição das gerações (Morais, 1983) e como se denota no gráfico acima apresentado, entre 2017 a 2050 é expectável que o índice de sustentabilidade potencial num *cenário central* passe de 300,9 em 2017 para 147,4 em 2050.

### 3.1.3. Enquadramento macroeconómico e desigualdades na distribuição da riqueza

Na década de 1990, de lato modo, a região do Alentejo apresentava um nível de vida consideravelmente inferior à média registada na maioria dos países da EU: ao aferir pelos níveis de PIB *per capita* regional, a região estava abaixo em 35 pontos percentuais, designada por “região economicamente frágil”, o que colocava constrangimentos ao processo de *catching-up* da região e agravava a clivagem perante o referencial comunitário (QREN; 1990). Já neste período verificava-se uma situação interna contrastante, com fracos níveis de coesão, pela diferenciação entre, por um lado, o Alentejo Central e o Alentejo

Litoral e, por outro, o Baixo Alentejo e o Alto Alentejo. Neste período, as primeiras duas sub-regiões registavam valores favoráveis quanto aos indicadores de desenvolvimento e condições de competitividade, ainda que o Alentejo Central se destacasse pelo investimento turístico, e o Alentejo Litoral pelo complexo industrial de Sines, na sequência de investimentos<sup>52</sup> significativos ocorridos nas décadas de 70 e 80 que se repercutiram positivamente ao nível do emprego, da produtividade e da dinâmica de geração de riqueza.

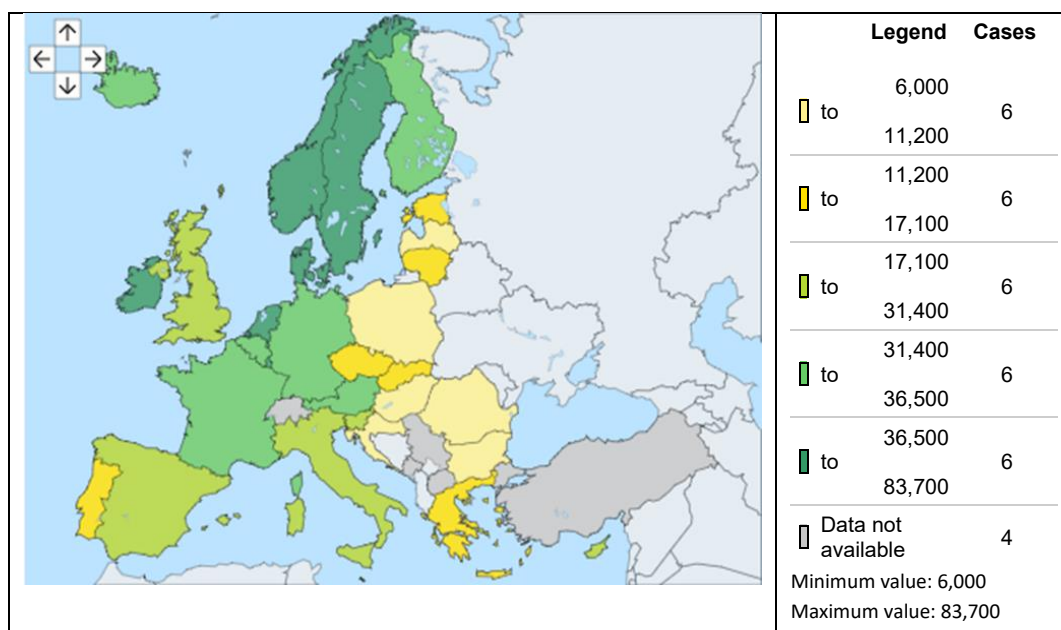
Para avaliar a dimensão global de uma economia, bem como os seus principais motores de atividade económica, recorre-se frequentemente ao indicador produto interno bruto (PIB)<sup>53</sup>, e seus derivados (PIB per capita) para comparar níveis de vida (dado que é ajustado a uma economia em termos demográficos e também às diferenças nos níveis de preços existentes entre países), e comparar o processo de convergência com a União Europeia (UE). De acordo com o EUROSTAT, na EU-28 e em 2008, o crescimento do PIB (a preços concorrentes) verificou um forte abrandamento e, em 2009, o PIB registou uma contração significativa na sequência da crise económica e financeira mundial. Em 2010 assiste-se a uma recuperação do nível do PIB na EU-28, com uma evolução (ainda que lenta) de 2011 e 2013, até o crescimento acelerar de novo em 2014 e aumentar 3% (EUROSTAT, dados extraídos em maio de 2015).

---

<sup>52</sup> Destes investimentos refira-se a título de exemplo a obra hidro-agrícola do Mira, complexo turístico de Tróia, Terminal XXI e Zal de Sines.

<sup>53</sup> O produto interno bruto (PIB) é a medida habitualmente utilizada para avaliar o desempenho de uma economia e compará-la com outras. Pode dizer-se simplesmente que o PIB é a riqueza que um país consegue criar. Esta riqueza resulta das atividades quotidianas de todos – sejam pessoas, empresas ou outras entidades públicas e privadas – como: o que se produz, o que se compra, o que se investe ou o que se exporta. Fonte: PORDATA.

Figura: 3.4. – PIB per capita, taxa de crescimento e totais, Europa, 2016.

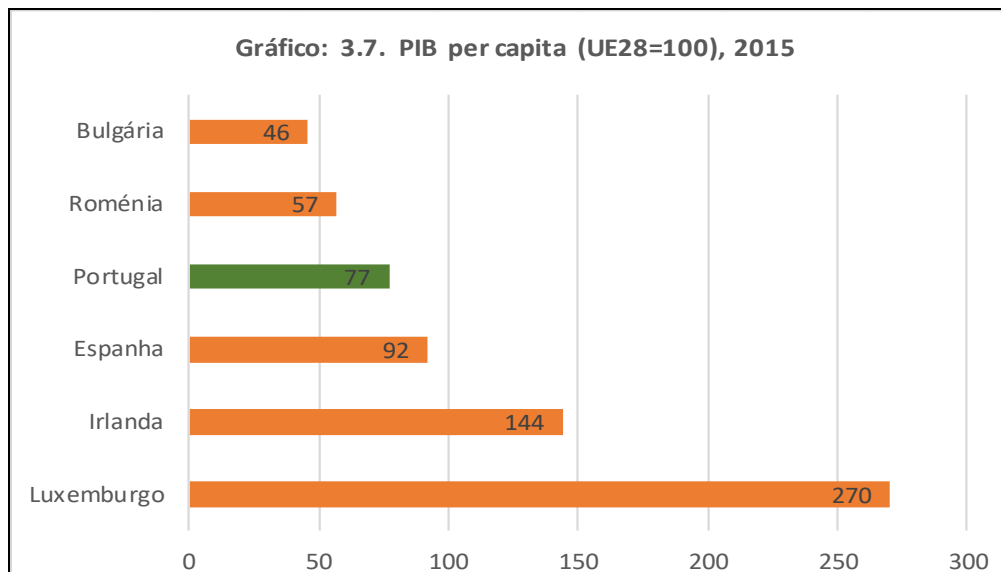


Fonte: EUROSTAT, 2016.

O gráfico anterior apresenta o PIB *per capita*, taxa de crescimento e totais para os países europeus (2016) e, como se pode constatar, os países do sul da Europa registam valores muito inferiores aos do norte da Europa, sendo que Portugal integra-se na segunda posição mais baixa com valores entre 11,200 e 17,100 PIB *per capita*.

Numa análise comparativa entre as situações registadas pelos países da EU-28 em 2003 e 2013, desenham-se duas tendências diferenciadas: o Luxemburgo, a Alemanha e a Áustria afastam-se da média dos países da EU-28 ao registarem um valor ainda mais elevado, com cerca de 2,6 vezes superior à média em 2013. Partindo de um valor inferior à média da UE-28 em 2003, os Estados-membros que aderiram à EU registaram maiores progressos na aproximação à média, tais como Lituânia, a Roménia, a Estónia, a Letónia, a Polónia e a Bulgária (EUROSTAT, dados extraídos em maio de 2015).

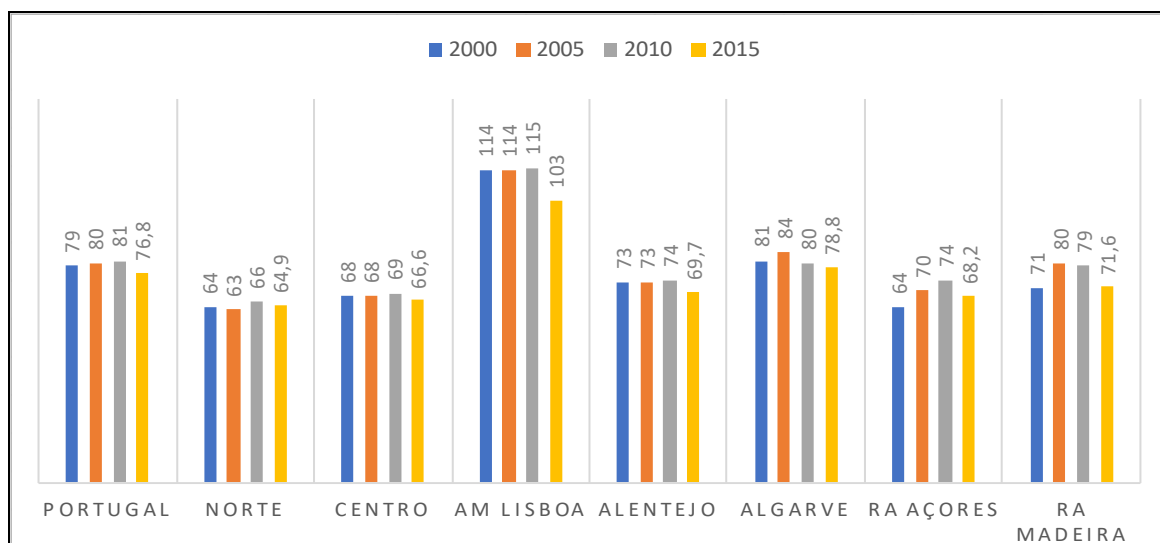




Fonte: EUROSTAT, última atualização a 23-5-2017.

Neste gráfico, para o cenário da UE28, encontram-se destacados os dois países com o PIB *per capita* mais elevado, Luxemburgo (270) e Irlanda (144), e os dois países que registam o valor mais baixo, a Roménia (57) e a Bulgária (46), sendo que Portugal, para o ano de 2015, representa 77% da média da UE28. De acordo com o EUROSTAT, ainda que em 2014 o crescimento do PIB em Portugal (0,9%) tenha sido inferior à média da UE28, este foi o primeiro crescimento anual desde 2010: “Partindo de um nível inferior a 7 mil euros por habitante em 1986 (ano de adesão à EU), Portugal chega a 2014 com um valor de cerca de 21 mil euros por habitante” (INE; 2016:88). A nível regional, para o período 1995-2014, observou-se a convergência dos níveis de rendimento na região Alentejo.

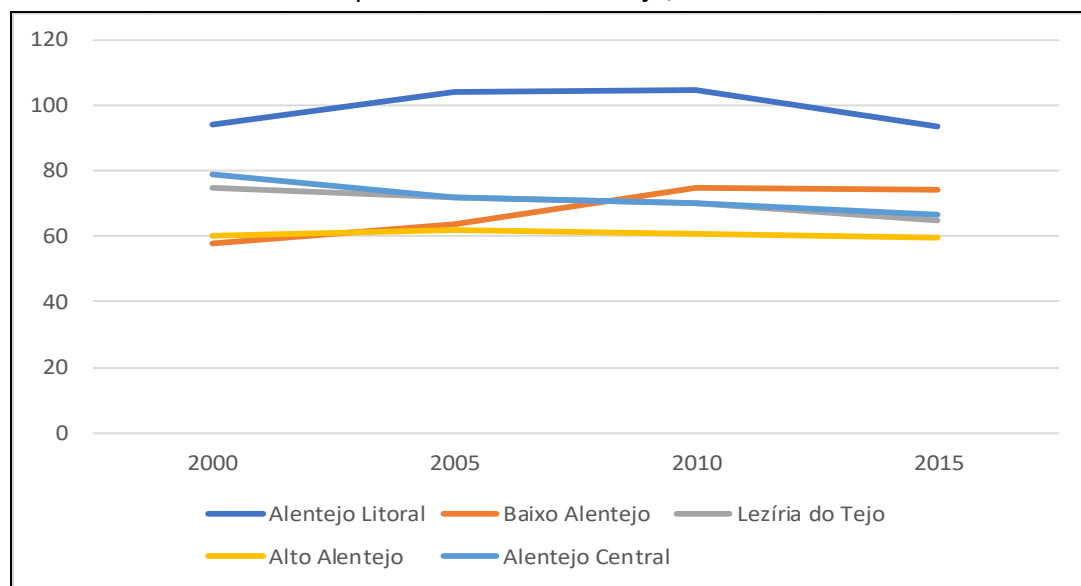
Gráfico: 3.8. PIB por habitante em PPC (UE28 = 100) (Base 2011 - %),  
por Localização geográfica (NUTS – 2013).



Fonte: INE, última atualização a 29/3/2017.

A partir da observação do gráfico 3.8., pode-se constatar que, para a maioria das NUTS II do país, entre 2000 e 2015, existe uma descida do PIB *per capita* em paridade de poder de compra (PPC), com a exceção da RA Açores e a RA da Madeira. Os dados de 2010 indicam que este período foi o mais favorável para todas as NUTS II, com a exceção da RA da Madeira que registou um valor mais elevado em 2005. Neste cenário, os valores mais elevados registam-se na AM de Lisboa, claramente superiores à média nacional, com 115 em 2010, e 103 em 2015 e, em contraste, a região Norte é a que apresenta os valores mais baixos, com 66 e 64,9, em 2010 e 2015 respetivamente.

Gráfico: 3.9. PIB por habitante em PPC (UE28 = 100) (Base 2011 - %), por NUTS III do Alentejo, 2013.



Fonte: INE, última atualização a 29/3/2017.

À escala do Alentejo, entre 2000 e 2010 verifica-se uma ligeira subida do PIB por habitante em PPC para depois registar-se um decrescimento entre 2010 e 2015, no entanto, é de realçar que este indicador expressa diferenças nas várias sub-regiões. Assim, no que diz respeito ao Baixo Alentejo, é de destacar a capacidade de recuperação entre 2000 e 2010, passando de 58,0 para 75,0, ocupando a segunda situação mais favorável a seguir ao Alentejo Litoral, com 74,1 e 93,5 (superior à média nacional) respetivamente, em 2015.

No que se refere ao Valor Acrescentado Bruto (VAB)<sup>54</sup> do Alentejo, este ascendeu a cerca de 9,7 milhões de euros em 2011, o que representa 6,5% do total nacional (PAR-Alentejo 2020; 2013), sendo que a estrutura setorial tem registado uma transformação do tecido económico-produtivo da região, tradicionalmente assumido pelo setor da Agricultura, Florestas e Pescas, mas que denota um crescimento do setor dos serviços. Na análise sub-regional evidencia-se o crescimento mais rápido no Alentejo Litoral em contraste com os valores menos expressivos do Alto Alentejo e do Baixo Alentejo.

<sup>54</sup> Valor Acrescentado Bruto é a riqueza gerada na produção, descontando o valor dos bens e serviços consumidos para a obter, tais como as matérias-primas. Fonte: PORDATA.

No entanto, no que diz respeito à distribuição do rendimento em Portugal, manteve-se uma forte desigualdade na sua distribuição: após uma relativa estabilização do coeficiente de Gini, entre 1995 e 2000, constatou-se um aumento deste indicador até 2005; só a partir de 2011 se verifica uma lenta recuperação deste índice (INE; 2016:72). O coeficiente de Gini tem em consideração toda a distribuição dos rendimentos, refletindo assim as diferenças entre todos os grupos populacionais (e não apenas os de maiores e menores recursos) e passou de 34,0% em 2014, para 33,9% em 2015; o rácio S80/S20, o rendimento monetário líquido equivalente dos 20% da população com mais recursos era 5,9 vezes superior ao rendimento monetário líquido dos 20% da população com menores recursos (em 2014 era de 6,0, sendo que a média da UE28 é de 5,2).

Numa análise regional da desigualdade da distribuição de riqueza, para o ano de 2014 (Acordo de Parceria Portugal 2020; 2014), o coeficiente de Gini revela que é a região de Lisboa a mais desigual a este respeito e, em termos de pobreza, tendo por referência o rendimento total, o risco de pobreza varia consideravelmente sendo a taxa mais alta verificada nos Açores com 17,9%, o Algarve com a taxa mais baixa de 11,3%, e o Alentejo com 16,1%. Considerando apenas os rendimentos monetários, a região Alentejo com 15,8% apresenta uma percentagem abaixo da média nacional (17,3%), à semelhança das regiões de Lisboa e do Algarve. Deste modo, os indicadores revelam que é a população em idade ativa a que mais sente os impactos sociais e económicos da crise, e os grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social e que requerem intervenção multisetorial e integrada são, designadamente, as pessoas com deficiências e/ou incapacidades, os imigrantes, as pessoas sem abrigo e as comunidades ciganas. Note-se que um instrumento de política social que tem tentado mitigar esta situação, desde 2007, é o *contrato local de desenvolvimento local* (CLDL e, posteriormente, o CLDL+, acrescendo a dimensão da empregabilidade para travar a pobreza crítica), de âmbito local e de flexibilidade às especificidades dos territórios vulneráveis, envelhecidos e/ou atingidos por calamidades. O Programa CLDS desenvolve a sua atuação em articulação com a Rede Social por forma a uma maior proximidade às comunidades territoriais e assim promover a inclusão social dos cidadãos recebendo, para tal, o contributo dos FEEI, designadamente o FSE, para a implementação de abordagens integradas que permitam lidar com as necessidades

específicas das zonas geográficas mais afetadas pela pobreza ou dos grupos-alvo com risco mais elevado de discriminação ou exclusão.

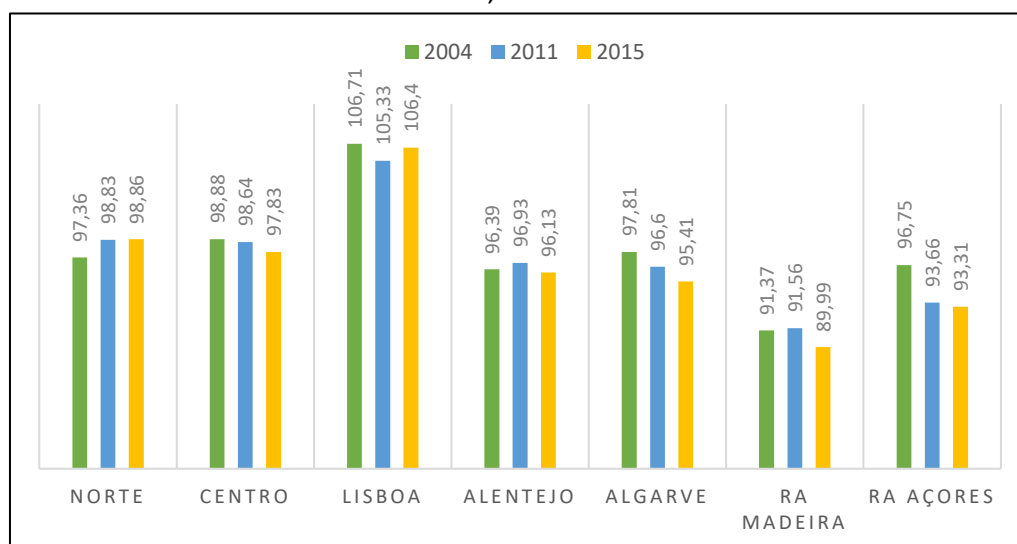
#### **3.1.4. Análise SWOT do Baixo Alentejo**

Como foi referido anteriormente, o Acordo de Parceria entre Portugal e a Comissão Europeia - Portugal 2020 – estabelece os princípios e as prioridades de programação para a política de desenvolvimento económico, social, ambiental e territorial, para o período 2014-2020. Assim, a lógica de intervenção dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento do Portugal 2020 procura dar resposta aos principais constrangimentos de natureza estrutural, e às oportunidades, e desenvolve-se em quatro domínios temáticos: Competitividade e internacionalização, Inclusão social e emprego, Capital humano, e Sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos.

O recurso ao Índice Sintético de Desenvolvimento Regional (ISDR), enquanto indicador compósito, apresenta a capacidade de integrar uma vasta quantidade de informação num formato de leitura simples (OCDE, 2003), posicionando cada região no contexto inter e intranacional relativamente a três dimensões de desenvolvimento: *índice de competitividade*, *índice de coesão* e *índice de qualidade ambiental*. Assim, o índice de competitividade pretende aferir: a capacidade de gerar rendimento (PIB per capita e produtividade do trabalho) e de penetrar nos mercados externos (relação entre exportações e o PIB); o potencial dos fatores que desencadeiam a competitividade, designadamente os recursos humanos (n.º de empregados por indivíduos em idade ativa), infraestruturas avançadas (taxa de penetração da banda larga) e economias de aglomeração (densidade populacional); e, ainda, o potencial de transformação eficiente das economias regionais (especialização produtiva, mobilidade habitacional e profissional, iniciativa e solidez empresariais, exposição à competição externa, investimento na produção de conhecimento, atratividade regional da população). O índice de coesão mede a eficácia do acesso a vários tipos de fatores de bem-estar a nível dos rendimentos, equidade social e longevidade; a acessibilidade das populações aos serviços essenciais para

proporcionar qualidade de vida e oportunidades de progresso profissionais e humano; a capacidade de adaptação social e os potenciais de exclusão/integração social. E, por último, o índice de qualidade ambiental mede a qualidade ambiental em termos de água para consumo humano e ar; a produção de fatores poluentes do solo e do ar; a qualidade de crescimento urbano; as estratégias que visam atenuar os impactos dos fatores de pressão ao nível dos elementos poluentes do solo e da água, da criação de zonas classificadas com funções de reserva natural e ecológica; e os contributos regionais para a substituição das fontes energéticas fósseis por fontes renováveis ou com menores conteúdos de emissões.

Gráfico: 3.10. Índice Sintético de Desenvolvimento Regional, por NUTS II, nos períodos de 2004, 2011 e 2015.



Fonte:  
INE,  
última

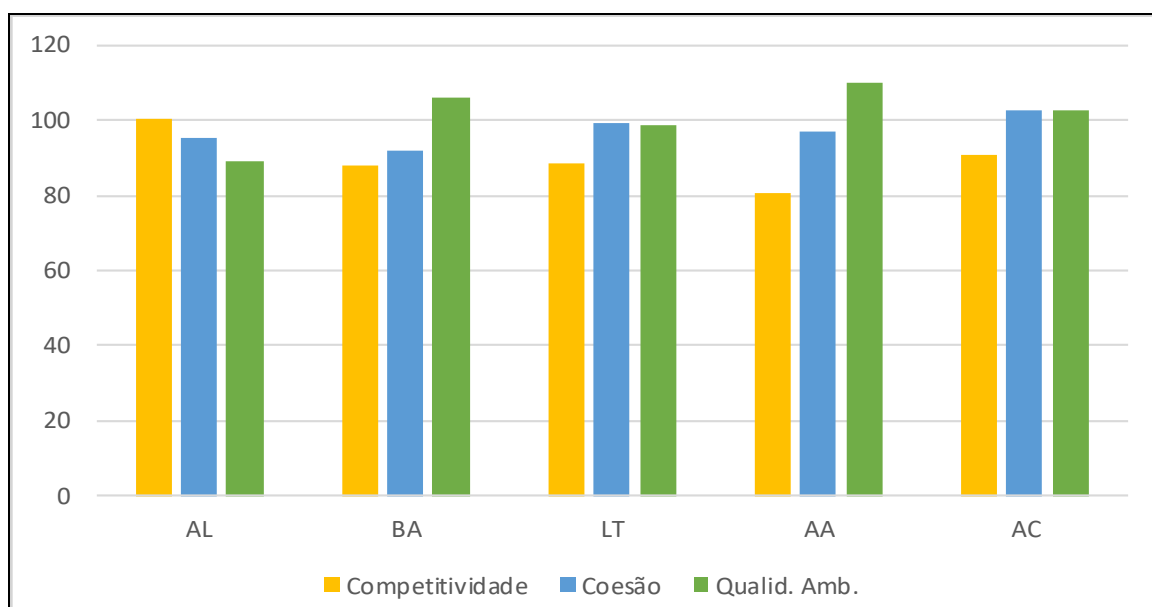
atualização a 7/06/2017.

Como se pode observar através da análise do Gráfico N.º XX, que expressa o índice Sintético de Desenvolvimento Regional -Índice Global, a tendência geral a nível nacional regista uma diminuição do ISDR na maior parte das NUTS identificadas, em comparação com os valores registados em 2004, período que antecede a crise económica nacional e europeia. A exceção a esta tendência é assumida pela NUT Lisboa que apresenta o valor mais elevado nos três anos em análise, com 106,33 em 2015, e que apenas verificou uma ligeira quebra em 2011, contrastando com a RA da Madeira que apresenta o valor mais baixo, com ISDR

89,99 em 2015. Das sete NUTS II, a NUT Alentejo regista o quarto valor mais elevado registando um ISDR de 96,13 em 2015, seguindo-se as NUTS Algarve (95,41), RA Açores (93,31) e RA Madeira (89,99).

O gráfico seguinte representa as três dimensões que compõem o ISDR, designadamente a “competitividade”, a “coesão” e “qualidade ambiental” focando a sua análise nas NUTS III Alentejo, para assim ser possível situar as dimensões registadas no Baixo Alentejo comparativamente às demais.

Gráfico: 3.11. ISDR – Competitividade, Coesão e Qualidade Ambiental, por NUTS III Alentejo, 2015.



Fonte: INE, última atualização a 7/06/2017.

A partir da análise deste gráfico, nas NUTS III Alentejo pode-se observar que a dimensão “qualidade ambiental” é a que regista valores mais elevados à exceção da sub-região Alentejo Litoral, a qual registou uma descida do valor verificado em 2011 que era de 94,61, para 89,26 em 2015. Em contraste, é esta sub-região (AL) que apresenta o valor mais elevado no que respeita à dimensão “competitividade”, registando uma subida de 96,53 em 2011, para 100,53 em 2015, ao passo que nas outras quatro sub-regiões é precisamente nesta dimensão que registam os valores mais baixos, com 80,94 no Alto Alentejo. A sub-região Baixo Alentejo apresenta o segundo ISDR-Qualidade Ambiental mais elevado, com

106,43 em 2015, o que expressa uma ligeira subida relativamente ao já elevado valor verificado em 2011 com 105,25; na dimensão “coesão” registou uma descida: de 94,34 em 2011 passa para 92,24, e no ISDR- Competitividade apresenta o terceiro valor mais elevado das cinco sub-regiões, o qual também resulta de uma descida de 90,87 em 2011 para 87,96 em 2015. Em suma, o Baixo Alentejo tem verificado um resultado expressivo ao nível da dimensão da “qualidade ambiental”, com melhoria nos últimos cinco anos, não obstante, ainda que se apresente valores intermédios neste cenário das NUTS III Alentejo, tem registado uma recessão nas dimensões “competitividade” e “coesão”.

A caracterização e análise do ISDR a nível nacional e sub-regional é relevante para a monitorização das dinâmicas regionais que são objeto de implementação do PT2020 e, simultaneamente, torna-se atualmente num indicador pertinente para as políticas públicas, na medida em que expressa os impactos territoriais das políticas setoriais, e constitui-se numa referência incontornável para as estratégias de mobilização de recursos para cada região, consignadas nos Programas Operacionais Regionais expressando o alinhamento com as Estratégias EU, como Europa 2020 e a Agenda de Lisboa, e com os instrumentos de políticas nacionais, como o QREN e Portugal 2020.

Em síntese, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo (PEDBA) 2015, considera que este é um território muito fragilizado sob o ponto de vista socioeconómico, resultante de meio século de uma trajetória de diminuição demográfica e produtiva, agravada pelos efeitos negativos da crise macroeconómica e financeira persistente que inibiram as capacidades de investimento, público e privado, comprometendo as dinâmicas previstas na programação 2007-2013 do INALENTEJO. De acordo com o Plano de Ação Regional (PAR Alentejo), o retrato do BA é marcado por constrangimentos estruturais do Alentejo e suas sub-regiões, nomeadamente, (i) comportamento recessivo da demografia regional, (ii) desvitalização social e económica de importantes aglomerados urbanos e dos territórios de baixa densidade, (iii) reduzido dinamismo do tecido empresarial, (iv) debilidade de fatores estruturantes da atração de novos investimentos e (v) desvantagens competitivas face a regiões concorrentes (PAR, 2013; PEDBA 2015). Posto isto, o cenário diagnosticado da região é marcado pelas seguintes condicionantes estruturais:



- Escassez de massa crítica;
- Menor capacidade competitiva do tecido empresarial;
- Dificuldade de atração para fixação de residência.

Quanto à escassez de massa crítica, agravada pelo despovoamento e pelo envelhecimento demográfico, impossibilita equacionar apostas que exijam um suporte humano mais numeroso, designadamente tanto ao nível da iniciativa empresarial como na oferta de serviços públicos. Por sua vez, a reduzida capacidade competitiva do tecido empresarial é expressão da resistência à modernização/ inovação, a qual resulta de uma certa inibição face a espaços e circuitos económicos mais vastos, bem como do investimento condicionado em fatores de competitividade, como sejam recursos humanos qualificados, I&D, entre outros. A escassez de oportunidades de ofertas de emprego, remuneradas e diversificadas (sobretudo na iniciativa privada), agrava os processos de despovoamento e nega a atração a populações exteriores à região.

Associados a estes fatores internos encontram-se outros fatores externos que ameaçam o desenvolvimento da região, nomeadamente, a tendência persistente de políticas públicas muito débeis na discriminação positiva de regiões menos desenvolvidas, e a retração da despesa da Administração Central, e da própria União Europeia, em investimento e exploração, nos territórios regressivos e de baixa densidade (PEDBA, 2015). Nomeadamente, a nível nacional, tais restrições têm implicações gravosas neste território “regressivo e de baixa densidade” afetando, nomeadamente, a conclusão de infraestruturas determinantes para o desenvolvimento da região, como o IP8. No que respeita à Política Comunitária de Coesão:

A grande incerteza prende-se com a suficiência e o regime de aplicação do conjunto de recursos financeiros que virão a ser canalizados para a região, assim como o grau de ajustamento (*matching*) entre as prioridades temáticas de intervenção a privilegiar e as necessidades concretas a nível local e regional.

(PEDBA, 2015: 11)

De acordo com o PEDBA (2015), o território Alentejo reúne um conjunto de fatores internos positivos, como sejam , a identidade regional forte e diferenciadora, potencial de

conetividade externa dado a infraestrutura aeroportuária, a relevância económica dos stock de recursos minerais da Faixa Piritosa Ibérica (cobre, zinco e prata), dinâmica de modernização agrícola dada a capacidade de regadio existente e a instalar, a geração de receita fiscal dada a captação de investimentos externo de média e grande dimensão nos setores agrícola, energético e mineiro, recursos ambientais e culturais com potencial turístico, a existência de instituições (sobretudo públicas) nos principais centros urbanos, como por exemplo, instituições de ensino superior e de investigação aplicada.

No que concerne às oportunidades referentes ao ambiente externo, o diagnóstico aponta, entre outros fatores, para a obtenção da dimensão crítica através da integração em movimentos de cooperação (cultural, científica, económica, entre outros), nos vários âmbito nacional, ibérico, europeu, mediterrâneo e sul-americano, para a receptividade do mercado quanto à valorização integrada da produtos de identidade territorial reconhecida (“marcas-território”), e para a disponibilidade de recursos comunitários para cofinanciamento de projetos de desenvolvimento regional, urbano e rural 2014-2020, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro: 3.1. Matriz SWOT do Baixo Alentejo

Pontos Fortes	Pontos Fracos
<ul style="list-style-type: none"> <li>capacidade de fixação/atração demográfica dos principais centros urbanos e sedes de concelho</li> <li>potencial de conectividade externa/internacional possibilitado pela existência de uma infraestrutura aeroportuária</li> <li>relevância económica do stock de recursos minerais presentes na Faixa Piritosa Ibérica (cobre, zinco e prata)</li> <li>dinâmica de modernização agrícola decorrente do aproveitamento da capacidade de regadio já instalada e a instalar</li> <li>atratividade revelada na captação de investimentos exógenos (nacionais e estrangeiros) de média e grande dimensão nos setores agrícola, energético e mineiro (com reflexo crescente na geração de receita fiscal)</li> <li>potencial de aproveitamento turístico do stock de recursos ambientais e culturais</li> <li>alguma densidade institucional (sobretudo pública) associada aos principais centros urbanos (instituições de ensino superior e de investigação aplicada, escolas de formação profissional, etc.)</li> <li>identidade regional forte e diferenciadora</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>persistência de níveis salariais e de vida (aferido através do PIB <i>per capita</i> e do poder de compra) inferiores à média nacional</li> <li>escassez de <i>massa crítica</i> nos planos demográfico e económico</li> <li>dinâmica instalada de retração e envelhecimento do efetivo populacional</li> <li>persistência de lacunas (ainda) relevantes no domínio da oferta de infraestruturas, equipamentos e serviços de natureza ambiental, social, económica e de mobilidade/comunicação</li> <li>forte dependência da população em relação a instrumentos financeiros públicos de apoio social (p.ex. pensões de velhice)</li> <li>debilidade estrutural do tecido empresarial (com impacte negativo na sua capacidade de modernização e afirmação competitiva)</li> <li>introversão da base económica regional e fraca expressão de atividades ligadas a bens transacionáveis</li> <li>insipiência da capacidade organizativa de acolhimento, estímulo e apoio ao desenvolvimento empresarial</li> <li>debilidade quantitativa e qualitativa da base de recursos humanos disponível</li> </ul>
Oportunidades	Ameaças

<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ posicionamento ativo em termos de captação dos fluxos migratórios dirigidos ao território nacional</li> <li>▪ exploração de relações de proximidade e complementaridade em relação aos polos turísticos envolventes (Algarve, Alentejo Litoral e Évora)</li> <li>▪ obtenção de visibilidade e dimensão crítica por via da integração em movimentos de cooperação (cultural, científica, económica, etc.) nos âmbitos nacional, ibérico, europeu, mediterrânico e sul-americano</li> <li>▪ receptividade do mercado à valorização integrada e diferenciada de produtos com identidade territorial reconhecida (<i>marcas-território</i>)</li> <li>▪ disponibilidade de recursos comunitários para cofinanciamento de projetos de desenvolvimento regional, urbano e rural (2014-2020)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ polarização de atividades e fluxos (terrestres e aéreos) nos principais centros urbano-metropolitanos e logísticos do Sudoeste Ibérico</li> <li>▪ polarização de dinâmicas de consolidação/ crescimento económico e demográfico no eixo do IP7 (Lisboa-Évora-Badajoz) e no polo de Sines</li> <li>▪ polarização de dinâmicas de investimento e procura turística nos polos turísticos envolventes (Algarve, Alentejo Litoral e Évora)</li> <li>▪ desvalorização tendencial das políticas públicas apoiadas em lógicas simples de discriminação positiva a regiões menos desenvolvidas</li> <li>▪ persistência do atual contexto de crise económica e as próprias políticas para a região, juntando-se à restante lógica de retração da despesa da Administração Central (em investimento e exploração) em territórios regressivos e de baixa densidade</li> </ul>
--	--

Fonte: PEDBA, fevereiro 2015.

Não obstante, a análise diagnóstica também sinaliza um conjunto de condicionantes endógenas e ameaças exógenas à região: a título de exemplo, para além do nível de vida inferior à média nacional, da escassez de massa crítica, das lacunas na oferta de infraestruturas<sup>55</sup>, e a fragilidade do tecido empresarial, as ameaças exógenas colocam riscos de periferização/marginalização relativamente aos territórios da zona envolvente imediata e o risco de desinvestimento e/ou falta de apoio de políticas públicas da Administração Central, e da União Europeia, às necessidades específicas de desenvolvimento da região.

No que concerne às políticas nacionais, a preocupação central prende-se com as restrições que têm sido impostas em matéria de despesa pública em diversos domínios setoriais da atuação da Administração Central (educação, saúde, ação social, justiça, transportes, entre outros) e, muito concretamente, a gravidade do impacto destas dimensões em territórios de baixa densidade, como o Baixo Alentejo.

Não obstante estas condicionantes, o entendimento expresso nestes instrumentos de política regional é o de que o Alentejo deve perspetivar o seu futuro alicerçando-se nos recursos do Território (permanentes e contruídos) e deverá usar de modo inteligente as amenidades urbanas, paisagísticas e ambientais, para atrair residentes, visitantes e renovar

<sup>55</sup> A este respeito note-se o impasse que afeta a conclusão do IP8, infraestrutura determinante para o futuro da região, e que é claramente uma das manifestações mais evidentes.

fluxos de investimento (PEDBA 2015), conforme se apresenta no ponto seguinte deste capítulo.

### **3.2. A construção da sustentabilidade no Baixo Alentejo: abordagens *top-down* e *bottom up***

#### **3.2.1. Desenvolvimento territorial: prioridades de intervenção regional 2020**

A programação das intervenções estruturais regionais no horizonte 2020 foi atribuída à Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR) Alentejo, que é, de acordo com o nº6 do artigo 24º, do Decreto-Lei nº 251-A/2015 de 17 de dezembro, um serviço tutelado pelo Ministro do Planeamento e das Infraestruturas, em coordenação com o Ministro Adjunto (matéria autarquias) e com o Ministro do Ambiente (matérias ambiente e ordenamento do território), com sede em Évora, e que tem por missão “assegurar a coordenação e a articulação das diversas políticas setoriais de âmbito regional, bem como executar as políticas de ambiente, de ordenamento do território e cidades, e a apoiar tecnicamente as autarquias locais e as suas associações, ao nível da respetiva área geográfica de atuação” ([www.ccdr-a.gov.pt](http://www.ccdr-a.gov.pt)).

A definição das linhas do desenvolvimento regional é suportada pela mobilização de recursos financeiros dos Fundos Estruturais da Coesão e do FEADER e FEAMP. A CCDR Alentejo foi a entidade responsável pela coordenação do processo de elaboração do Programa Operacional Regional – Alentejo 2020 (POR Alentejo), tendo dinamizado para o efeito um conjunto de atores pertencentes a organismos da Administração Pública, Instituições de Ensino Superior, Comunidades Intermunicipais e Municípios, Associações Empresariais, Sindicatos e Associações de Desenvolvimento Local, e Agência de Desenvolvimento Regional que, de acordo com o POR Alentejo (2014), estes atores foram envolvidos em diversos momentos e sob diversas formas.

Os trabalhos de programação dizem respeito às seguintes componentes: diagnóstico prospetivo regional (documento orientado pelo estipulado no Acordo de Parceria); o Plano de Ação Regional- Alentejo 2020 (PAR Alentejo 2020), documento enquadrado pelas prioridades da política de coesão expressas na Estratégia Europa 2020, em particular no que concerne aos objetivos de crescimento inteligente, sustentável e inclusivo; a Estratégia Regional de Especialização Inteligente (EREI), documento fundamental sobre a melhoria da

competitividade e da internacionalização da economia regional com base no sistema científico e tecnológico regional; e, o Programa Operacional Regional – Alentejo 2020 (POR Alentejo), documento que expressa as opções estratégicas para o país consignadas no Acordo de Parceria e no quadro de desenvolvimento económico, social e territorial da região.

Com base no cenário diagnóstico, anteriormente apresentado, o modelo de desenvolvimento a prosseguir para a região Alentejo, na qual se integra o Baixo Alentejo, assenta na definição da *Visão Estratégica de Desenvolvimento para o Alentejo*:

“um Alentejo com capital simbólico e identidade distintiva, num território dotado de recursos materiais, de conhecimento e competências e de amenidades, aberto para o mundo e capaz de construir uma base económica renovada sobre a sua mais valia ambiental, atraindo residentes, investimentos e atividades geradoras de emprego e coesão social”.

(PEDBA 2015:7)

A superação das condicionantes anteriormente descritas requer uma intervenção mobilizadora de fatores de defesa da região perante as ameaças externas, nomeadamente no que diz respeito à polarização de pessoas, atividades e fluxos em territórios vizinhos e da racionalização da despesa pública da Administração Central.

A “Visão de Desenvolvimento”, enquanto ambição de longo prazo, pressupõe que haja uma mobilização efetiva da diversidade de agentes que intervêm direta e indiretamente neste contexto territorial e, por conseguinte, a inversão das tendências de fragilidade e de vulnerabilidade anteriormente sinalizadas, e que se consolide um novo perfil de políticas públicas para a região que requerem igualmente novas práticas de intervenção. De modo a materializar a referida “Visão de Desenvolvimento”, são identificados cinco objetivos que pretendem redefinir a região do Alentejo: investimento, empreendedorismo, excelência ambiental, qualidade de vida e cooperação, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro: 3.2. Objetivos Estratégicos para o Alentejo 2020

<b><i>Território Amigo do Investimento</i></b>	Envolvente de suporte à atividade económica
<b><i>Território Empreendedor</i></b>	Resposta efetiva às solicitações do tecido empresarial Cultura de empreendedorismo com iniciativas junto dos vários segmentos populacionais (residentes, empresários, organizações, públicas e não públicas)
<b><i>Território de Excelência Ambiental</i></b>	Mobilização das valias ambientais da região,

<b><i>Território Residencial Apelativo</i></b>	Capitalizar o desenvolvimento para a qualidade de vida dos residentes; Atratividade de turistas e visitantes
<b><i>Território em Rede(s)</i></b>	Valorizar o quadro de vida atrativo, até por diferenciação a territórios congestionados. Cooperação interinstitucional no interior da região e com outras regiões nacionais e internacionais, obtenção de sinergias, a cesso a boas práticas e aumento de visibilidade externa.

Fonte: PEDBA, 2015.

Estes Objetivos Estratégicos visam criar condições para a afirmação da região a nível nacional, e também internacional, e pretendem estruturar uma oferta territorial consistente e integrada a partir da capitalização do potencial endógeno da região. Para tal, considera-se fundamental desenvolver iniciativas de sensibilização, capacitação, acompanhamento e divulgação quer da população residente (formação escolar e melhoria da situação perante o mercado de trabalho), quer das organizações das regiões, mediante a sua capacitação para práticas de atuação dinâmicas e pró-ativas. Neste âmbito, as valias ambientais assumem-se enquanto recurso fundamental para o desenvolvimento da região, quer ao nível da qualidade de vida dos residentes, quer por se constituírem enquanto foco de atratividade/diferenciação junto de turistas e visitantes, bem como de investidores. A este respeito, o PEDBA afirma que “Concretizar este Objetivo (Território de Excelência Ambiental) implica conjugar intervenções de natureza preventiva e reativa que respondam eficazmente a problemas e carências (atuais e potenciais) de degradação ambiental com intervenções que permitam gerar valor económico e social a partir da utilização sustentada da base de recursos existente” (PEDBA Alentejo; 2015: 18 e 19).

No quarto Objetivo Estratégico –Território Residencial Apelativo- pretende-se estruturar uma oferta ao nível de políticas sociais e culturais locais, bem como dinâmicas de animação e convivialidade (“amenidades”) que proporcionem um quadro de vida atrativo também nas áreas rurais e/ou pouco urbanizadas de baixa densidade. A cooperação interinstitucional, intra, inter e suprarregional, encontra-se formulada no Objetivo Estratégico “Território em Rede(s)”, a qual necessita ativas novas parcerias para viabilizar iniciativas de desenvolvimento mais consistentes, valorizando a dinamização de lógicas de eficiência coletiva (por exemplo, entre municípios). Para tal, pretende-se captar as

instituições e entidades regionais com maior capacidade de internacionalização, beneficiando dos Programas Operacionais de cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

Esta Visão para o Alentejo pretende incorporar as prioridades definidas no Portugal 2020, pelo que se encontra sistematizada num conjunto de seis polos de estratégia regional que visam operacionalizar as dimensões enquadradas pela Estratégia Europa 2020 “Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo”, conforme se representa na figura seguinte:

Figura: 3.5. Linhas Estruturantes do Desenvolvimento Regional do Alentejo



Fonte: POR Alentejo 2020 (2014: 24).

De acordo com o POR Alentejo, a combinação Crescimento Inteligente/Crescimento Sustentável é a que adquire mais destaque nas referidas Linhas Estruturantes do Desenvolvimento Regional, o que expressa a valorização da dimensão económica (Economia dos Recursos Naturais e Internacionalização) como o cerne da sustentabilidade, alicerçada sobre a mais-valia ambiental da Região. É notório, igualmente, que é esta referida dimensão que fundamenta as Prioridades da Especialização Inteligente Regional,



que fazem a sua aposta no potencial científico e tecnológico da Região, fomentando a sinergia entre conhecimento científico e tecnológico e as empresas de diferentes áreas estratégicas da Região.

No quadro seguinte é possível observar a matriz de coerência entre as Prioridades de Intervenção contempladas no PAR Alentejo 2020 e as Prioridades temáticas da política de Coesão.

Quadro: 3.3. Matriz Prioridades de Intervenção Regional e Política de Coesão

Ativos estratégicos regionais	Prioridades de Intervenção regional no horizonte 2020	Prioridades temáticas da Coesão	Vetores
1. Inovação: IDT, Competências e Serviços	1. Consolidação do sistema regional de Inovação e Competências	Competitividade e Inovação (vetor Crescimento Inteligente)	Crescimento Inteligente
2. Território: ativo para o desenvolvimento (conetividade, recursos e amenidades)	2. Qualificação e Internacionalização de Ativos do Território – acessibilidades, concetividades e infraestruturas económicas		
3. Recursos naturais: vetores de (re)configuração da base económica	3. Renovação da Base Económica sobre os recursos naturais e Excelência Ambiental e Patrimonial da Região		
4. Sistema Urbano: qualificação do território e regeneração económica e social	4. Qualificação do Território: redes de suporte e novas dinâmicas territoriais	Desenvolvimento Sustentável (vetor crescimento sustentável)	Crescimento Sustentável
5. Pessoas: Capital Social e Iniciativa	5. Qualificações, Empregabilidade e Inclusão Social	Formação do Potencial Humano	Crescimento Inteligente e Sustentável
		Coesão Social	Crescimento Inclusivo

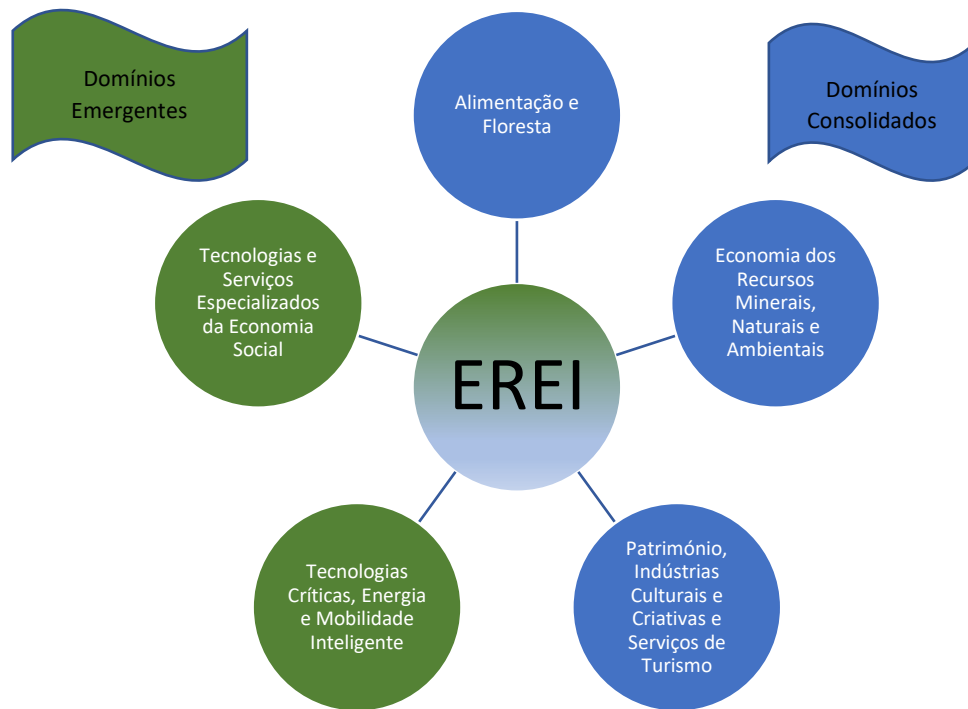
Fonte: PAR Alentejo 2020 (2013:25)

De modo lato, as Prioridades de Intervenção (PI) no Horizonte 2020 visam dar resposta aos constrangimentos estruturais sinalizados: comportamento recessivo da demografia regional (sobretudo a PIs 3, 2 e 5), a fraca incorporação de fatores de competitividade (PIs

1 e 3), as limitações acentuadas dos sistemas e redes com potencial de atração de novos fluxos de investimento (PIs 2 e 3), e a sustentabilidade problemática da mais valia ambiental (PIs 3, 2 e 4).

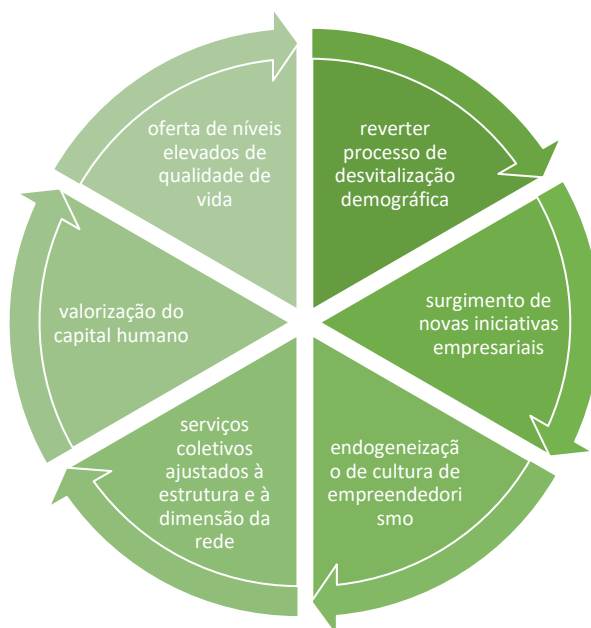
A Estratégia Regional de Especialização Inteligente do Alentejo (EREI Alentejo) é uma das componentes fundamentais da estratégia de desenvolvimento regional que consta no PAR Alentejo 2020 e visa “melhorar a competitividade e a internacionalização da economia regional, suportadas nas suas vantagens competitivas diferenciadoras e nas capacidades e competências do Sistema Científico e Tecnológico (SCT) Regional”. Por conseguinte, os objetivos estruturais da EREI são: melhorar o desempenho do sistema regional de inovação; explorar de áreas emergentes; intensificar os padrões de interação e cooperação entre atores; e, promover coletivamente as vantagens competitivas e de *spillovers* económicos e de conhecimento. Assim, e para o Baixo Alentejo, a EREI sinaliza dois grandes domínios, os consolidados e os emergentes, sendo que os primeiros dizem respeito às áreas da economia dos recursos naturais, minerais e ambientais, alimentação e floresta e, património, indústrias culturais e criativas e serviços de turismo e, os domínios considerados emergentes são referentes às áreas das tecnologias e serviços especializados da economia social, e tecnologias críticas, energia e mobilidade inteligente, conforme se apresenta na figura seguinte.

Figura: 3.6. Domínios prioritários da EREI no Baixo Alentejo



Em consonância com a abordagem integrada do desenvolvimento territorial, conforme designado pela POR Alentejo, passemos à explicitação do que se encontra estipulado no Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo (PEDBA).

A Figura 3.7. sistematiza as “6 Ideias Principais” que enquadram a estratégia de desenvolvimento do Baixo Alentejo.



Fonte: PEDBA 2015

Com vista a reduzir a dimensão de afastamento entre o atual cenário socioeconómico do Baixo Alentejo e a “Visão de Desenvolvimento” preconizada, identificam-se, a nível macro e para o horizonte temporal 2020, o conjunto de metas de resultado que é desejável alcançar, conforme se apresenta no quadro seguinte.

Quadro: 3.4. Indicadores e Metas de Resultado do PEDBA’2020

Indicadores-Chave	Situação de Partida			Meta 2020 para o Baixo Alentejo	
	Ano	Referenciais	Baixo Alentejo		
Taxa de Crescimento do PIB (%)	2004 2012	Alentejo: 6 Portugal: 1	6	$\geq 15$	Incrementar a taxa de crescimento em valor do PIB
PIB <i>per capita</i> (UE28=100)	2012	Alentejo: 70 Portugal: 76	72	$\geq 75$	Intensificar a dinâmica de convergência com a média comunitária
Intensidade Exportadora da Economia (%)	2012	Alentejo: 26 Portugal: 27	29	$\geq 35$	Ampliar a vocação exportadora da economia regional
Taxa de crescimento das dormidas em estabelecimentos hoteleiros (%)	2002 2012	Alentejo: 14 Portugal: 16	15	$\geq 20$	Incrementar a taxa de crescimento da procura dirigida aos estabelecimentos hoteleiros da região

Peso da despesa em I&D no PIB (%)	2011	Alentejo: 0,49 Portugal: 1,52	0,49	$\geq 0,75$	Reforçar o esforço de ID com vista a reduzir o diferencial existente em relação à média nacional
Taxa de natalidade empresarial (%)	2012	Alentejo: 12 Portugal: 13	12	$\geq 15$	Ampliar a dinâmica regional de criação de novas iniciativas empresariais
Taxa de sobrevivência das empresas criadas 2 anos antes (%)	2012	Alentejo: 48 Portugal: 48	46	$\geq 50$	Reforçar a capacidade de sobrevivência e afirmação competitiva das iniciativas empresariais geradas na região
Taxa de emprego (%)	2011	Alentejo: 46 Portugal: 49	43	$\geq 50$	Ampliar o nível de participação no mercado de trabalho da população ativa residente na região
Taxa de retenção e desistência no Ensino Básico regular (%)	2012	Alentejo: 11 Portugal: 10	14	$\leq 10$	Reduzir substancialmente os níveis de insucesso e/ou abandono escolar no Ensino Básico da região
Taxa de transição/conclusão do Ensino Secundário regular (%)	2012	Alentejo: 81 Portugal: 80	83	$\geq 87$	Promover o sucesso da trajetória escolar dos alunos do Ensino Secundário da região
Proporção da população residente com Ensino Superior completo (%)	2011	Alentejo: 11 Portugal: 15	11	$\geq 15$	Ampliar a base da população residente na região com habilitações literárias de níveis superior
Poder de compra <i>per capita</i> (PT=100)	2011	Alentejo: 88 Portugal: 100	81	$\geq 85$	Intensificar a dinâmica de convergência do poder de compra regional com a média nacional
Taxa de crescimento de consumo de energia elétrica (PT=100) (consumo doméstico, não doméstico e público).	2002 2012	Alentejo: 18 Portugal: 11	14	$\leq -10$	Reduzir substancialmente os níveis de consumo de energia elétrica nos setores doméstico, não doméstico e público.

Fonte: PEDBA, 2015.

O hiato entre o cenário socioeconómico do Baixo Alentejo e a “Visão de Desenvolvimento” pretende ser superado através da implementação de um conjunto de “10 Ações Estruturantes” que integram este Plano Estratégico. Estas Ações, de natureza complementar, incidem em domínios considerados críticos para a concretização da trajetória de desenvolvimento e para a operacionalização dos Objetivos Estratégicos adotados, e pretendem criar um ambiente favorável à concretização da iniciativa empresarial, em particular no que concerne à dinamização da atividade económica, à melhoria da empregabilidade e das qualificações do capital humano. Definido o foco no fortalecimento da economia regional e da sua capacidade para gerar emprego, uma parte considerável destas Ações está relacionada, direta ou indiretamente, com a promoção do crescimento económico, por conseguinte, eventuais debilidades que se possam verificar nesta componente irão afetar as condições de atração dos novos investimentos e pessoas para a região. Para além da componente económica, as intervenções incidem também no conjunto de necessidades e expectativas sociais persistentes na região, bem como na

valorização dos seus ativos patrimoniais (ambientais, culturais, urbanos, etc.) e, ainda, da consolidação da rede de infraestruturas (ciclo urbano da água, transportes, energia, telecomunicações, entre outras).

A canalização de recursos para estas áreas deve continuar a ser uma prioridade orçamental, quer pelo impacto direto na melhoria da qualidade de vida das populações, quer pelas externalidades económicas, sociais e ambientais positivas; não obstante, e de acordo com os instrumentos de programação, é importante continuar a assegurar a racionalidade dos investimentos associados e otimizar os modelos de gestão associados a este contexto de baixa densidade.

Quadro: 3.5. Matriz das Ações Estruturantes vs Objetivos Temáticos do QEC 2014-2020.

	OT.10	OT.20	OT.03	OT.04	OT.05	OT.06	OT.07	OT.08	OT.09	OT.10	OT.11
AE.01	●		●			●		●	●		●
AE.02	●		●			●		●	●	●	●
AE.03			●					●	●	●	●
AE.04								●	●	●	●
AE.05				●		●			●	●	●
AE.06						●					
AE.07						●	●				
AE.08				●		●					●
AE.09	●				●	●					●
AE.10		●									●

<b>Ações Estruturantes</b>	AE.01	Qualificação da Envolvente de Suporte à Iniciativa Empresarial
	AE.02	Promoção e Valorização Económica do Potencial Endógeno
	AE.03	Pacto Territorial para a Empregabilidade e o Empreendedorismo
	AE.04	Rede para a Inclusão e Promoção do Desenvolvimento Social
	AE.05	Rede de Equipamentos e Serviços Coletivos
	AE.06	Rede de Infraestruturas e Serviços Ambientais
	AE.07	Rede de Infraestrutura de Conetividade Física e Digital
	AE.08	Promoção da Eficiência Energética e das Energias Renováveis
	AE.09	Gestão Integrada de Ativos e Riscos Ambientais
	AE.10	Capacitação e Modernização da Administração Local

	OT.01	Reforçar a investigação, desenvolvimento tecnológico e a inovação
	OT.02	

<b>Objetivos Temáticos</b>		Melhorar o acesso às tecnologias da informação e da comunicação e fomentar a sua utilização e qualidade
	OT.03	Reforçar a competitividade das PME, do setor agrícola (FEADER), das pescas e da aquicultura (FEAMP)
	OT.04	Apoiar a transição para uma economia de baixo teor em carbono
	OT.05	Promover a adaptação às alterações climáticas e a prevenção e gestão dos riscos
	OT.06	Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos
	OT.07	Promover transportes sustentáveis e eliminar os estrangulamentos nas principais infraestruturas das redes
	OT.08	Promover a sustentabilidade e a qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores
	OT.09	Promover a inclusão social e combater a pobreza e a discriminação
	OT.10	Investir na educação, nas competências e na aprendizagem ao longo da vida
	OT.11	Reforçar a capacidade institucional e garantir uma Administração Pública Eficiente.

De acordo com o PEDBA'2020, considera-se que, no Baixo Alentejo, as Ações Estruturantes anteriormente apresentadas, são sobretudo a *Qualificação da Envolvente de Suporte à Iniciativa Empresarial* (AE.01) e a *Promoção e Valorização Económica do Potencial Endógeno* (AE.02) que de modo mais evidente e transversal podem contribuir para o desenvolvimento dos domínios prioritários da EREI. A primeira é centrada na estruturação e disponibilização da identificação global e integrada das infraestruturas, competências e serviços de apoio ao tecido empresarial e, a segunda, visa de modo mais específico ampliar a capacidade regional para gerar valor mediante a potencialização dos recursos endógenos.

O PEDBA 2020 realça que, ainda que o Acordo de Parceira Portugal 2020 identifique a escala regional (ou seja, Alentejo) como a mais adequada para o desenvolvimento da componente regional da estratégia nacional de investigação e inovação para a especialização inteligente, o referido Plano assume que o Baixo Alentejo possui os recursos, as competências e as capacidades adequadas e necessárias para operacionalizar esta dimensão.

Por fim, importa clarificar como ficou contemplado o envolvimento e a participação dos diversos agentes territoriais, quer à escala regional (Alentejo) no POR Alentejo 2020, quer à escala sub-regional (Baixo Alentejo), no PEDBA 2020.

Como referido anteriormente, a CCDR Alentejo é a entidade responsável que assume a coordenação de todo o processo de preparação e implementação do programa operacional à escala do Alentejo, e expressa no POR Alentejo 2020 que aprecia de modo muito positivo o envolvimento de parceiros e atores territoriais “mais relevantes” no âmbito do processo

de preparação, implementação e acompanhamento do Programa, designadamente: “maior apropriação das políticas da EU”, “aumento de conhecimento”, “a experiência e os pontos de vista”, “facilita a gestão dos Fundos”, e “contribui para a melhoria dos resultados alcançados” (POR Alentejo, 2020; 2015: 310). Para mais, o documento esclarece que a concretização do princípio da parceria teve em consideração os princípios definidos no Código de Conduta Europeu sobre Parcerias no âmbito dos FEEI (CCEP).

O PAR após ter sido aprovado foi objeto de um processo de consulta pública, o que contribuiu para incorporar e desenvolver temáticas relevantes; o processo de participação de atores “relevantes” continuou na elaboração da EREI e para a ultimação do POR. A CCDR Alentejo promoveu diretamente 65 sessões de trabalho (reuniões, seminários, workshops, ateliers e uma conferência) que mobilizaram um milhar de participantes, de diversas áreas da sociedade civil; no próprio site, foi criada uma área específica com informação sobre o novo ciclo de fundos comunitários. A seleção dos parceiros para integrar a Comissão de Acompanhamento respeitou dois critérios: a diversidade e a representatividade das áreas abrangidas e previa-se também a integração destes parceiros na Comissão de Avaliação.

À escala sub-regional, no que diz respeito ao modelo de governança previsto no PEDBA, consta que a CIMBAL assume uma “natural centralidade” como “primeiro e principal tomador das orientações estratégicas e programáticas” (PEDBA 2020, 2013:39) na matéria de promoção do planeamento e da gestão estratégica de desenvolvimento económico, social e ambiental para o Baixo Alentejo, no entanto, reconhece que a concretização da estratégia de desenvolvimento será o resultado da capacidade coletiva de organização e de execução demonstrada pelos diversos “agentes com responsabilidades e contributos relevantes”. Assim, o modelo de governança pressupõe o reforço da parceria entre a CIMBAL e os principais *stakeholders* da região, através de “mecanismos permanentes de cooperação e concertação estratégica”, do qual deverá resultar abordagens territoriais integradas, conforme previsto no AP 2020, designadamente vários pactos para o Desenvolvimento Local de Base Comunitária. A CIMBAL assume a Direção Política e a Direção Executiva, e os “restantes” *stakeholders* regionais integram o núcleo interno de decisão através da participação no Conselho Consultivo e em Grupos Temáticos de



Operacionalização do PEDBA 2020, de natureza mais técnica e operacional. Cabe ainda à CIMBAL, por via do Conselho Consultivo, assegurar e apoiar o acompanhamento, monitorização e avaliação da implementação do PEDBA 2020.

### **3.2.2. As Associações de Desenvolvimento Local no Baixo Alentejo.**

As associações de desenvolvimento local em Portugal encontram a sua génese na década de 60 do século XX, com ligação ao desenvolvimento comunitário, com iniciativas e dinâmicas realizadas no país rural, que ganharam um maior impulso na década de 80 (Albino, 2004), e com origem na sociedade civil e/ou serviços públicos desconcentrados, e/ou autarquias locais focadas na resposta a problemas e necessidades fundamentais das respetivas comunidades. Se no Estado Novo se assistia à sobreposição dos interesses nacionais aos das regiões, começavam a afirmar-se um novo paradigma territorialista, que dava relevância ao território, aos locais e às comunidades (Amaro, 1991). É a partir do 25 de abril de 1974 que se iniciam os movimentos e as práticas locais enquadradas no desenvolvimento local, com envolvimento e autonomia dos atores locais na resolução dos problemas da comunidade, surgindo uma variedade de organizações da sociedade civil, tais como associações ligadas à defesa do património, cooperativas agrícolas e de consumo, e de habitação económica.

Na década de 80 (do século XX) assiste-se ao surgimento de organizações da sociedade civil portuguesa no seguimento de certas medidas e políticas e apoio, designadamente: Iniciativas Locais de Emprego (ILE), a Formação de Agentes de Desenvolvimento, o Programa de Conservação do Património Cultural, o Programa de Apoio às Estruturas de Emprego e Formação, como por exemplo, o Programa de Iniciativa Comunitária LEADER (Ligação entre Ações de Desenvolvimento da Economia Rural) da União Europeia para regiões rurais.

De acordo com Revez (2014), o LEADER constituiu-se como um programa que deu um contributo significativo “para a territorialização e proximidade de decisão dos processos de desenvolvimento local e para a deliberação da sociedade civil em parceria com as

estruturas do poder político” (Revez; 2014: 123). Inspirados pela conceção de “*small is beautiful*”, em 1991, o LEADER serviu para dar resposta a um conjunto de propostas e reivindicações junto dos Quadros e Políticos da U.E., tendo, inclusive, como consequência, a elaboração do documento pela Direção Geral VI “Que futuro para o Mundo Rural”, dando apoio a projetos dos “Grupos de Ação Local” para as zonas rurais, designadamente no que concerne a apoio técnico, formação e ajuda à contratação, ajuda à criação e ao desenvolvimento de empresas, e ao desenvolvimento rural de base endógena.

Não obstante, estes contributos não foram ainda suficientes para a resolução de problemas que se constituem em fortes desafios ao desenvolvimento local (Revez; 2014: 120): (i) falta de capital, resultante de organizações financeiras inadequadas, (ii) dificuldades de informação em função da marginalidade territorial em que quase sempre se desenvolvem estes processos; (iii) incapacidade de gerar iniciativas e protagonistas. De acordo com José Reis “há uma falha nuclear nas relações entre o Estado e o território, entre as políticas públicas e o tecido social, económico e territorial” (Reis; 2005: 38) e, como condição da sua eficácia, é fundamental que a governação regional das políticas estruturais tenha em consideração os seguintes aspetos: (a) a escolha das escalas territoriais pertinentes para a macro-conceção da intervenção; (b) a relação a estabelecer entre medidas de política e a escala territorial em que elas se planeiam, decidem e executam; (c) as esferas da administração estatal que se elegem como agentes ativos na conceção, gestão e decisão; e (d) a relação a estabelecer entre os atores socio-político-económicos (públicos e não públicos).

A Política de Coesão expressa no Acordo de Parceria Portugal 2020, pressupõe ao nível do desenvolvimento local orientado para a comunidade (DLOC) um conjunto de estratégias de âmbito sub-regional para mobilizar e envolver comunidades e organizações locais na concretização das metas da Estratégia Europa 2020 para o crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Neste seguimento, o POR Alentejo 2020 consigna um conjunto de instrumentos de política pública de base territorial, suportados pela programação 2014-2020 dos FEEI, e que são os seguintes: Pacto de Desenvolvimento e Coesão Territorial/Investimento Territorial Integrado; Estratégias de Desenvolvimento Local de

Base Comunitária (EDLBC); Ações Integradas de Desenvolvimento Urbano Sustentável e, Pacto Territorial para a Empregabilidade.

Neste estudo de investigação será dada particular atenção às EDLBC enquanto estratégias *bottom up* de desenvolvimento comunitário que integram agentes da sociedade civil do Baixo Alentejo. As EDLBC são promovidas e geridas pelos Grupos de Ação Local (GAL), que são parcerias compostas por representantes dos interesses socioeconómicos locais, públicos e privados, com incidência nos territórios sub-regionais específicos tendo em consideração as necessidades e as potencialidades locais, a ligação em rede e a cooperação. Estes agentes integram o Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal das Comunidades Intermunicipais (CIM e, no caso do Baixo Alentejo, a CIMBAL) e participaram no processo de elaboração e aprovação do PEDBA'2020.

Estas EDL/DLBC surgem no seguimento da experiência da programação no âmbito do LEADER\*<sup>56</sup> e, como foi referido, pretendem corresponder à abordagem integrada de desenvolvimento *bottom-up* aplicáveis a territórios de matriz rural, urbana, piscatória/costeira com a vista a promover a diversificação da sua base económica, a criação de emprego e a resposta a problemas de pobreza e exclusão social. No que diz respeito ao financiamento, estas EDL/DLBC podem recorrer a diferentes Programas Operacionais e combinar recursos FEDER, FSE, FEADER (nos territórios rurais) e FEAMP (nos territórios piscatórios/costeiros).

No caso específico do Baixo Alentejo, a grande aposta da região, alinhada com as orientações do Programa Operacional Região Alentejo 2020 (POR Alentejo 2020) incide no aprofundamento e capitalização das experiências de promoção do desenvolvimento rural realizadas em períodos anteriores de programação por parte dos GAL com atividade no seu território. Através das EDL/DLBC pretende-se operacionalizar vários Objetivos Temáticos

---

\*LEADER: *Liaison Entre Actions pour le Développement de L'Economie Rurale* – Ligações entre a economia rural e as ações de desenvolvimento.

<sup>56</sup> O DLBC ficou conhecido como LEADER no caso do FEADER enquanto forma de abordagem de desenvolvimento territorial integrado apoiada por um ou mais instrumentos políticos programados que financiam a execução das EDL selecionadas, e que pode ser financiado pelos FEEI através dos respetivos Programas Operacionais.

do Quadro Estratégico Comum (QEC), designadamente no que concerne às seguintes prioridades de investimento:

- pequenos investimentos nas explorações agrícolas, na transformação e comercialização, cadeias curtas e mercados locais (no âmbito do OT. 3 – Reforçar a competitividade das pequenas e médias empresas, em particular no setor agrícola);
- investimento na proteção, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural (no âmbito do OT. 6 -Preservar e proteger o ambiente e promover a utilização eficiente dos recursos);
- apoio ao microempreendedorismo (no âmbito do OT. 8- Promover a sustentabilidade e qualidade do emprego e apoiar a mobilidade dos trabalhadores);
- e, intervenções para a redução e prevenção do abandono escolar e promoção de igualdade de acesso ao ensino (no âmbito do OT. 10 -Investir na educação e na formação ao longo da vida).

(PEDBA 2020; 2015:33 e 34)

Seguidamente procede-se à apresentação das Associações de Desenvolvimento Local que têm como área de intervenção o Baixo Alentejo, com sede nesta sub-região, designadamente os GAL Alentejo XXI, ESDIME, Rota do Guadiana - ADI, e organizações da sociedade civil (também com o mesmo território): Associação de Defesa do Património de Mértola (ADPM), a Associação de Desenvolvimento das Terras do Regadio (ADTR), a Associação de Desenvolvimento do Concelho de Moura (ADCMoura), e a Organização Não Governamental de Ambiente (ONGA) QUERCUS - núcleo regional Beja e Évora.

A Alentejo XXI – Associação para o Desenvolvimento Integrado do Meio Rural foi criada em 10 de janeiro de 1995, com sede em Beja, é uma entidade sem fins lucrativos com incidência territorial no concelho de Beja e, de forma parcial, nos concelhos de Aljustrel, Castro Verde, Mértola e Vidigueira. A sua área de atuação diz respeito à promoção e ao apoio à criação de iniciativas que tenham subjacente o desenvolvimento integrado do meio rural com os centros urbanos. O GAL Pro-rural Alentejo XXI reúne cerca de 68 instituições públicas e privadas<sup>57</sup>, e apresenta a sua Estratégia de Desenvolvimento Local (EDL) centrada em quatro objetivos estratégicos: (1) Promover a dinamização e competitividade da economia e do tecido empresarial; (2) Promover a proteção, valorização e promoção do

---

<sup>57</sup> Para identificação das instituições públicas e não públicas que compõem este GAL ver <http://www.alentejoxxi.pt/pdfs/GAL.pdf>

património cultural e natural; (3) Promover a inclusão e coesão social; e, (4) Dinamizar o trabalho em rede, a constituição de parcerias e a cooperação estratégica e operacional.

A ESDIME – Associação para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste, tem incidência territorial nos concelhos de Almodôvar, Ferreira do Alentejo, Ourique e, de forma parcial, nos concelhos de Aljustrel e Castro Verde. Esta associação nasce da realização de programas com vista ao desenvolvimento empresarial e regional no âmbito do Movimento Cooperativo Português e Europeu<sup>58</sup>, no quadro da Federação de Cooperativas de Produtores de Serviços que concebeu o projeto<sup>59</sup> com o financiamento do Fundo Social Europeu, para que as ações de formação pudessem contribuir para a revitalização de micro-regiões do mundo rural. Esta associação alarga o seu âmbito de intervenção e passa de organização eminentemente concelhia de apoio a criação de micro-empresas (Programa ILE – iniciativa de emprego) a intervenção noutras sub-regiões apoiando micro-empresas, fazendo atendimento específico a mulheres (Programa NOW), multiplicando as parcerias com instituições, autarquias e outras associações. Atualmente é reconhecido o seu papel de Agência para o Desenvolvimento Local no Alentejo Sudoeste, sobretudo pela multiplicidade de projetos que desenvolve em rede com outras entidades com intervenção no Baixo Alentejo assumindo como missão “Promoção do desenvolvimento sustentável e da qualidade de vida no Alentejo Sudoeste” (*vide site* da ESDIME).

A ESDIME incide nas comunidades de base rural e tem como principal prioridade o reforço da qualificação dos recursos humanos com vista à capacitação para a revitalização da vida socioeconómica da sub-região, tentando conter o processo de desvitalização demográfica e económica do território e, enquanto DLBC Rural do GAL Al Sud-Esdime, orienta a sua ação em torno dos seguintes Objetivos Estratégicos: (1) valorização dos ativos do território; (2) promoção de uma cultura empreendedora, que são explanados em quatro domínios temáticos: (1) Recursos naturais, Ambiente e Paisagem; Património Histórico e Cultural e

<sup>58</sup> Fonte: [www.esdime.pt](http://www.esdime.pt), último acesso a 10 de julho de 2017

<sup>59</sup> Projeto Experimental de Formação para o Desenvolvimento da Messejana (concelho de Aljustrel e distrito de Beja), com cerca de 1500 habitantes.

Identidade Regional e Turismo; (2) Economia, Emprego e Mercado de Trabalho; (3) Serviços nas zonas rurais, e, (4) Capital Social / Governança.

A Rota do Guadiana – Associação de Desenvolvimento Integrado, tem incidência territorial nos concelhos de Serpa, Moura, Barrancos e, de forma parcial, no concelho de Mértola e o de Mourão, e é uma entidade privada sem fins lucrativos criada em 1992, com sede social em Serpa, assumindo como território prioritário de intervenção a Margem Esquerda do Guadiana<sup>60</sup> (MEG). A Rota do Guadiana é uma iniciativa de desenvolvimento local, com atividade de animação socioeconómica e de promoção da inovação, desenvolve a sua atuação com parcerias locais e interinstitucionais, designadamente, autarquias locais, escolas profissionais, IPSS's, Coletividades Recreativas e Culturais, entre outras (*vide site [www.rotaguadiana.org](http://www.rotaguadiana.org)* ) nas seguintes “grandes áreas de intervenção”: animação económica; cultura e ambiente; educação, formação e certificação de competências, inserção social, profissional e animação comunitária; e, serviços de apoio aos agentes locais.

A Rota do Guadiana é a entidade gestora do DLBC/MEG, integrando o GAL um conjunto cerca de 40 instituições e associações, essencialmente dos cinco concelhos que constituem o seu território de intervenção, e que promove as candidaturas e a gestão aos fundos abrangidos pelo Quadro Estratégico Comum 2014-2020 para os Fundos Estruturais de Desenvolvimento Local. De acordo com a informação disponibilizada no próprio *site*, a EDLBC/MEG, de certa forma, é a continuidade da abordagem LEADER que recorre a medidas de apoio e de financiamento nas seguintes dimensões: (i) Regime simplificado de pequenos investimentos nas explorações agrícolas (PDR 2020); (ii) Pequenos investimentos na comercialização e na transformação (PDR 2020); (iii) Diversificação de atividades na exploração (PDR 2020); (iv) Cadeias curtas e mercados locais (PDR 2020); (v) Promoção de produtos de qualidade local (PDR 2020); (vi) Renovação de aldeias (PDR 2020); Criação de emprego por conta própria e empreendedorismo (PORA Alentejo 2020); (vii) Inclusão ativa e

---

<sup>60</sup> sub-região situada a sudeste de Portugal continental, consistindo numa faixa longitudinal demarcada a oeste pelo rio Guadiana e a este pela fronteira com Espanha. A sua área total possui 3 382,7 Km<sup>2</sup> e integra cinco concelhos, a norte, na NUT III do Alentejo Central, situa-se Mourão e, de norte para sul, já na NUT III do Baixo Alentejo, os concelhos de Moura, Barrancos, Serpa e Mértola. ([www.rotaguadiana.org](http://www.rotaguadiana.org) )

empregabilidade (PORAAlentejo 2020); e, (viii) Conservação, promoção e desenvolvimento do património natural e cultural (PORAAlentejo 2020).

A Associação de Defesa do Património de Mértola – ADPM é uma Organização Não Governamental para o Desenvolvimento (ONGD), foi constituída em Dezembro de 1980, com sede em Mértola, e tem como missão “desenvolvimento económico, social e cultural dos territórios onde intervém, partilhando estrategicamente com entidades publicas e privadas, mas igualmente com os cidadãos, a responsabilidade de participação ativa nas dinâmicas dos seus próprios processos de desenvolvimento local” ([www.adpm.pt](http://www.adpm.pt)). Na última década, a ADPM alargou o âmbito temático e geográfico das suas áreas de intervenção, conferindo também uma dimensão transnacional (por exemplo, Cabo Verde, Marrocos, Moçambique, S. Tomé e Príncipe), colaborando com associações, redes e plataformas internacionais numa lógica de “Pensar Global – Agir local” nas seguintes áreas de intervenção: Ambiente e Agricultura Sustentável; Capacitação, Educação e Formação; Cooperação e Educação para o Desenvolvimento; Intervenção e Animação Social; Património Cultural e Natural; e, Desenvolvimento Sustentável e Apoio a Países Terceiros. No território nacional, a ADPM tem a sua área de incidência em todo o Distrito de Beja (por exemplo os concelhos de Mértola, Serpa, Moura, Ferreira do Alentejo) e, também, no concelho de Portel (Distrito de Évora).

A Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura (ADCMoura) é organização não governamental, entidade sem fins lucrativos, constituída em 1993 e com sede em Moura, e tem como objeto da sua intervenção “apoiar e promover o desenvolvimento sustentável do concelho de Moura e de outras zonas da região Alentejo” ([www.adcmoura.pt](http://www.adcmoura.pt)) nas seguintes áreas de intervenção: Formação e Qualificação, Educação Ambiental, Empreendedorismo e Criação de Empresas, Animação Comunitária e Cidadania, Igualdade de Oportunidades e Igualdade de Género, Cooperação Institucional e Estratégica, Gestão e Qualidade. A ADCMoura desenvolve parcerias com diversas entidades, publicas ou privadas, de âmbito local, regional e transnacional, estabelecendo Redes, Conselhos e Parcerias de Desenvolvimento. Enquanto organização da sociedade civil, a ADCMoura visa ser um parceiro estratégico na definição e implementação de

iniciativas/projetos de desenvolvimento através da prestação de serviços uteis e de qualidade que criem poder e auto-estima nas pessoas e nas comunidades Locais.

A Associação de Desenvolvimento das Terras de Regadio (ADTR) foi constituída em 1999, com sede em Ferreira do Alentejo, e que assume como missão “Promover, em concertação estratégica com os *stakeholders* locais, ações para o desenvolvimento integrado do território” ([www.adtr.pt](http://www.adtr.pt)) nas seguintes áreas de intervenção: inserção social e comunitária de grupos desfavorecidos; saúde e bem-estar; educação e formação profissional; empreendedorismo, empregabilidade e atividades económicas e associativismo; património ambiental e cultural; desenvolvimento sustentável e socialmente responsável. No apoio ao empreendedorismo e à iniciativa empresarial, a ADTR disponibiliza um conjunto de serviços técnicos especializados que visam apoiar os agentes locais designadamente no que diz respeito a (i) informação sobre sistemas de incentivos ao investimento; (ii) elaboração de candidaturas a programas de financiamento; e (iii) apoio à criação de empresas.

A QUERCUS-núcleo regional Beja-Évora é um dos 18 núcleos nacionais desta Organização Não Governamental de Ambiente (ONGA), fundada em 1985, sem fins lucrativos, é herdeira da tradição ambientalista e ecologista portuguesa e internacional e tem como missão a conservação da natureza e dos recursos naturais e a defesa do ambiente em geral, numa perspetiva de desenvolvimento sustentável ([www.quercus.pt](http://www.quercus.pt)). As principais áreas de temáticas são a conservação da natureza e da biodiversidade, a energia, a água, os resíduos, as alterações climáticas, as florestas, o consumo sustentável, a responsabilidade ambiental, entre outras. A QUERCUS desenvolve a sua atuação através de processos de educação ambiental, divulgação e sensibilização das temáticas, bem como movimentos cívicos de mobilização em prol da defesa do património natural e ambiental, pelo que ao longo da sua história tem desenvolvido vários projetos de âmbito local, nacional e internacional. Em particular, o núcleo de Beja-Évora desenvolve a sua atividade essencialmente em torno da gestão de micro-reservas biológicas e de ações de sensibilização junto da comunidade e em escolas da região.



Em síntese, é inquestionável o papel decisivo que as organizações da sociedade civil têm desempenhado no desenvolvimento das comunidades locais, ao conciliarem o território, a parceria e a estratégia, designadamente pelo seu enfoque de intervenção em territórios sub-regionais específicos, pelas estratégias de desenvolvimento local alicerçadas num modelo de governança integrado e multissetorial, concebidas com base nas necessidades locais, e mediante o trabalho em rede e, quando necessário, a cooperação.

No que concerne à organização de instituições e associações públicas e privadas na figura de EDLBC traz potencialidades e, essencialmente, desafios. Efetivamente, subsiste a questão se a autonomia local na definição de estratégias e projetos é positiva para as comunidades locais ou se apenas favorece certos atores e certas dimensões desses territórios, não sendo de facto uma solução para os mais necessitados e desorganizados, dado que segue a reprodução local de práticas de dominação e de desigualdades sociais (Rover e Henriques; 2006). Pelo exposto até ao momento, podemos adiantar certos fatores a ter em atenção que questionam a efetividade da abordagem de desenvolvimento *bottom-up*: a condição de acesso e seleção da entidade gestora do GAL; a vinculação que estas EDL têm aos programas considerados relevantes pelos Fundos do QEC o que, sem dúvida, condiciona as áreas de apoio priorizadas; o grau de representatividade dos interesses socioeconómicos públicos e privados locais nos GAL; e, como é expresso o poder de decisão entre os vários parceiros.

### 3.3. Síntese do capítulo 3

Neste capítulo procurou-se apresentar um “retrato” geográfico, ambiental, económico, demográfico, social, cultural e político do contexto objeto de estudo de investigação – o Baixo Alentejo, procedendo a uma análise diacrónica para perceber os seus percursos de desenvolvimento, e articulando escalas locais, regionais, nacionais e transnacionais.

Do ponto de vista do património natural, construído, cultural e imaterial, o Baixo Alentejo apresenta potencialidades interessantes, designadamente de identidade e singularidade nacional e europeia, e na dimensão “qualidade ambiental”. As condições naturais da região são extremamente vantajosas para a produção de energia solar, hídrica e eólica, no entanto, atualmente defronta-se com alguns constrangimentos à sua sustentabilidade.

Num país que valoriza a análise quantitativa e que apresenta frequentemente o “Portugal em números”, a caracterização sócio demográfica coloca a região numa posição de fragilidade estrutural no que diz respeito aos seus recursos humanos, uma vez que é uma das regiões mais envelhecidas do país, e da Europa Comunitária, dimensão que está na base de certos obstáculos e dificuldades inibidoras de processos de mudança e desenvolvimento expressas, designadamente, pela forte diminuição do índice de sustentabilidade potencial e pela não substituição das gerações.

No que diz respeito à distribuição do rendimento em Portugal, manteve-se uma forte desigualdade, e os indicadores revelam que é a população em idade ativa a que mais sente os impactos sociais e económicas da crise, e os grupos mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social, e que requerem intervenção multisetorial e integrada são, designadamente, as pessoas com deficiências e/ou incapacidades, os imigrantes, as pessoas sem abrigo e as comunidades ciganas.

A região do Alentejo verifica uma situação interna contrastante, com fracos níveis de coesão, pela diferenciação entre, por um lado, o contexto mais favorável do Alentejo Central e do Alentejo Litoral e, por outro, num contexto com mais adversidades, o Baixo Alentejo e o Alto Alentejo. Ainda assim, o Baixo Alentejo tem verificado um resultado expressivo ao nível da dimensão da “qualidade ambiental”, com melhoria nos últimos cinco

anos, não obstante, ainda que se apresente valores intermédios neste cenário das NUTS III Alentejo, tem registado uma recessão nas dimensões “competitividade” e “coesão” do ISDR.

A análise diagnóstica do Baixo Alentejo revela os constrangimentos estruturais do Alentejo, nomeadamente, (i) comportamento recessivo da demografia regional, (ii) desvitalização social e económica de importantes aglomerados urbanos e dos territórios de baixa densidade, (iii) reduzido dinamismo do tecido empresarial, (iv) debilidade de fatores estruturantes da atração de novos investimentos e (v) desvantagens competitivas face a regiões concorrentes.

Enquadrado pelo estipulado no Acordo de Parceria Portugal 2020, a estratégia de desenvolvimento do Alentejo, e do Baixo Alentejo, tem sido centrada nas atividades agrícolas, agropecuárias, florestais e focada na transferência de conhecimento nos domínios do ambiente, da energia e das atividades associadas ao turismo e lazer. A lógica de intervenção dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento do Portugal 2020 procura dar resposta aos principais constrangimentos de natureza estrutural, e às oportunidades, e desenvolve-se em quatro domínios temáticos: Competitividade e internacionalização, Inclusão social e emprego, Capital humano, e Sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos.

A construção do “Crescimento Inteligente, Sustentável e Inclusivo” no Baixo Alentejo destaca 10 Ações Estruturantes, entre as quais, a *Qualificação da Envolvente de Suporte à Iniciativa Empresarial* (AE.01) e a *Promoção e Valorização Económica do Potencial Endógeno* (AE.02) que de modo mais evidente e transversal podem contribuir para o desenvolvimento dos domínios prioritários da EREI. Para além da componente económica, as intervenções incidem também no conjunto de necessidades e expetativas sociais persistentes na região, bem como na valorização dos seus ativos patrimoniais (ambientais, culturais, urbanos, etc.) e, ainda, da consolidação da rede de infraestruturas (ciclo urbano da água, transportes, energia, telecomunicações, entre outras).

Como se pode aferir a partir da análise apresentada, o Baixo Alentejo é uma região de contrastes, na qual a concentração populacional é inversamente proporcional à dimensão

do território, não obstante, os seus recursos endógenos de âmbito natural, patrimonial e turístico podem ser traduzidos em potencialidades de investimento e de criação de riqueza e, assim, alinhar com as consideradas dinâmicas positivas de desenvolvimento que concretizam as políticas de convergência nos planos económico e social, quer no plano nacional, europeu e internacional.

No âmbito das estratégias à escala sub-regional para mobilizar e envolver comunidades e organizações locais na concretização das metas da Estratégia Europa 2020 surgem as EDLBC, estratégias *bottom-up* de desenvolvimento comunitário que integram agentes da sociedade civil do Baixo Alentejo, com vista a promover a diversificação da sua base económica, a criação de emprego e a resposta a problemas de pobreza e exclusão social. Não obstante, ainda que as EDLBC possam constituir-se como uma resposta viável à “falha nuclear” nas relações entre Estado e território, é necessário clarificar a relação entre atores socio-políticos-económicos designadamente ao nível da participação e poder de decisão na definição, implementação, acompanhamento e avaliação das políticas públicas de desenvolvimento sustentável.

## **PARTE II – DA TEORIA À INVESTIGAÇÃO EMPÍRICA**

## **CAPÍTULO 4 - METODOLOGIA**

*Not everything that can be counted counts,  
and not everything that counts can be counted.*  
(Albert Einstein)

Desde as últimas décadas do século XX que se têm expressado novas mudanças nas dinâmicas sociais, como os fenómenos de globalização/localização, a diversificação das culturas e dos modos de vida, fenómenos de múltiplas exclusões, emigrações, emergência da sociedade civil, polarização social (Guerra, 2000), que convocam a ciência e os investigadores a redefinirem as suas orientações teóricas, e a reconfigurarem as suas práticas científicas, ensaiando métodos e técnicas de pensamento-ação, alguns ainda por explorar. Esta complexidade do social desafiou interna e externamente o paradigma da ciência moderna, reconhecendo um pluralismo interno, transcendendo fronteiras e superando dicotomias, na procura de novos fundamentos teóricos que expliquem o papel do cientista e o lugar do conhecimento nos processos de mudança social. A afirmação de um paradigma de desenvolvimento sustentável torna premente repensar as questões de sempre: relação ator e o sistema, relação entre ciência e senso comum, relação entre História e vida quotidiana, abordagem dedutiva e indutiva, relação entre teoria e ação, entre outras, e exercer uma reflexão crítica da prática científica nas suas dimensões epistemológicas, teóricas e metodológicas.

Com o propósito de aplicar e testar a teoria das representações sociais, e avaliar a sua utilidade na resolução de problemas sociais, opta-se pela investigação aplicada, partindo dos principais pressupostos teórico-metodológicos que subjazem ao processo de compreensão das representações sociais da sociedade civil sobre as políticas públicas locais de desenvolvimento sustentável. Quanto ao método, a presente investigação optou pelo estudo de caso qualitativo, utilizando diferentes técnicas de recolha de dados, tais como a análise documental, a observação, a entrevista, associação livre de ideias. Como será clarificado no capítulo 3, o estudo de caso qualitativo é extremamente relevante quando se dá maior importância aos processos do que aos produtos, à compreensão e à interpretação dos fenómenos sociais.

Com base no corpo teórico estruturado nos capítulos anteriores, apresentam-se as questões de investigação e descreve-se a metodologia adotada, explicitando as questões epistemológicas decorrentes das opções assumidas. Neste capítulo clarificamos as razões que conduziram a optar pela metodologia proposta pelo construcionismo social e consequente distanciamento da rigidez da visão positivista, dado a sua inadequabilidade para uma descrição e compreensão de fenómenos sociais, reconfigurados em contextos específicos e redefinidos pelas dinâmicas interativas dos atores sociais.

A revisão de literatura e reflexão crítica acerca do conceito de desenvolvimento sustentável, e sobre as representações sociais, revelou que ambos os conceitos não podem assentar em definições simples; pelo contrário, estas noções orientam para um posicionamento aberto à interrogação, à inovação, e à criatividade de operacionalização prática, principalmente se nos situarmos na lógica dos sujeitos, e não dos discursos institucionais.



#### 4.1. Epistemologia: pressupostos teóricos, éticos e metodológicos

O ancestral fascínio da descoberta do mundo, e de nós próprios, tem conduzido à produção de uma variedade de discursos explicativos dos fenómenos físicos e sociais, destacando-se uns em detrimentos de outros, por força de condicionalismos históricos, religiosos, políticos, económicos, científicos, culturais e sociais. É por via da ciência que têm sido estabelecidos e divulgados os consensos decorrentes da força dos factos empíricos, da clareza, da consistência e coerência teórica, e dos resultados pragmáticos da sua aplicação, afirmação esta que não é imune à imposição e autoridade de discursos dominantes, à opressão e ao irracionalismo de grupos ideológicos, fundamentalistas e dogmáticos. Juntamente com a técnica, a sociedade e o Estado, a ciência é um ator neste processo interretroativo: o conhecimento produzido pela ciência transforma a sociedade, mas também, retroativamente, a sociedade tecnologizada transforma a ciência, num cenário em que jogam interesses económicos, capitalistas e políticos.

A ciência convive com esta “realidade dual ambivalente” (Morin,1994), ora *elucida, enriquece, conquista e triunfa*, ora cria problemas referentes ao conhecimento que produz, à ação que determina, à sociedade que transforma. Não obstante, a ciência é uma força emancipatória da humanidade e ela própria extrapola as redomas dos laboratórios e das comunidades científica, liberta-se das fronteiras e das dicotomias, e explora discursos alternativos, reinventa-se teórica e metodologicamente, e segue a sua cruzada na busca da proximidade da relação homem-natureza-cultura. Neste percurso de investigação não deixa de ser inquietante questionar que “novas” fronteiras se erguem? Que isenção é possível aos cientistas? O que aprenderam os cientistas do século XXI com os erros e as limitações da produção da ciência dos séculos anteriores? Ainda que fiquem certas questões por responder, gostaríamos de afirmar aqui que é louvável a possibilidade de questionar a ciência, expandir as áreas do conhecimento e devolvê-lo pragmaticamente aos indivíduos, envolvendo-os neste processo. A transformação social traz a ciência para o quotidiano e confronta-a e incorpora-a no conhecimento de senso comum, podendo ser uma ferramenta para o ser humano descobrir a sua própria natureza e dignificar a sua liberdade e existência.

Ao longo das últimas quatro décadas as críticas ao projeto epistemológico têm ganho expressão, passando pela transferência da *soberania epistémica* (Rouse, 1996) para o “social”, pela redescoberta da ontologia, pela atenção à normatividade constitutiva e às implicações políticas do conhecimento (Nunes, 2008). Não nos parece profícuo apresentar exaustivamente as características da ciência moderna, a crise do paradigma dominante (Santos, 1988) nem tão pouco expor as limitações do paradigma positivista, pois esta atitude não estaria em consonância com a abordagem que se pretende valorizar e que iremos apresentar de seguida. Para mais, já Popper, Kuhn, Lakatos e Feyerabend mostraram que as teorias científicas têm uma parte que não é científica, mas que é indispensável para o desenvolvimento da ciência (Morin, 1994); a ciência não é apenas uma acumulação de “verdades verdadeiras”, mas um campo sempre aberto onde se combatem não só as teorias como os princípios da explicação, assim como o cientista não é um homem superior, desinteressado, pois tem a mesma “pequenez” e propensão ao erro.

A opção epistemológica da presente investigação parte da ciência pós-moderna, na senda do *pragmatismo epistemológico*, partilha da proposta de uma *ecologia dos saberes*, e é enquadrada pelo *construcionismo social*, que pode ser aferido e testado mediante a abordagem teórica-metodológica da Teoria das Representações Sociais com o intuito de compreender, propor estratégias com implicações para a prática e, por conseguinte, operacionalizar o desenvolvimento sustentável.

A produção de conhecimento científico envolve um conjunto de atores, de saberes e de contextos distintos, e a fronteira que separa a ciência dos seus “outros” (senso comum, saberes locais ou práticos, saberes indígenas, crenças, incluindo crenças religiosas, filosofia e humanidades) obriga a um trabalho de demarcação (*boundary work*) permanente. Estamos de acordo com Nunes (2008) nesta operação de “resgate” da epistemologia que, não obstante a procura das condições da sua produção e validação, passa a abranger explicitamente todos os saberes “num mundo que é mais do que o mundo ocidental e uma compreensão do mundo que não se esgota [...] na compreensão ocidental do mundo” (Nunes, 2008, 61). Os Estudos Sociais da Ciência e a Sociologia do Conhecimento têm vindo

a dar um contributo<sup>61</sup> expressivo no reconhecimento da impossibilidade de definição de critérios de avaliação e validação do conhecimento sem a sua respetiva ancoragem a situações e contextos históricos particulares; como refere Nunes (2008) e Faria (2001) conceitos como os de verdade e erro, objetividade e subjetividade, observar e experimentar, descrever e explicar, medir e calcular, passaram, assim, a ter significados e utilizações variáveis, conforme os contextos. Tal como designa Annemarie Mol, esta “política ontológica<sup>62</sup>” enfatiza a indissociabilidade das implicações cognitivas, materiais e normativas da atividade científica, aliás, de todas as formas de produção de conhecimento.

Podemos encontrar estas preocupações nos pragmatistas clássicos, Charles Sanders Peirce, William James e John Dewey, nas suas discussões sobre as condições de produção e de validação do conhecimento, e do conhecimento científico em concreto. Nunes (2008) afirma que Dewey foi o filósofo pragmatista que mais contribuiu para a reflexão sobre as condições sociais – o “*inquiry*”, isto é, o processo de envolvimento ativo com o mundo através da construção de conhecimentos e de experiências que resultam das atividades coletivas; são estas “maneiras de investigar” que se constituirão enquanto estratégias inteligentes para resolver problemas, quer sejam práticos, teóricos, “de facto” ou “de valor”.

Parece-nos pertinente este contributo do *pragmatismo epistemológico*<sup>63</sup>, na medida em que segue o princípio da interação e enfatiza a ancoragem no carácter situado, nas condições locais de produção e validação do conhecimento, e que reconhece a

---

<sup>61</sup> A este respeito é notável a contribuição da crítica feminista que permitiu identificar as distorções masculinistas da epistemologia e das teorias e conhecimentos substantivos de várias disciplinas, designadamente na biologia e na medicina. Para mais, estas críticas refletiram sobre as próprias condições do conhecimento, propondo conceitos como os de objectividade forte e epistemologia posicionada (Harding, 2004), conhecimento situado (Haraway, 1991) e conhecimento social (Longino, 1990), entre outros.

<sup>62</sup> Política ontológica é um termo composto. Refere-se a ontologia – que na linguagem filosófica comum define o que pertence ao real, as condições de possibilidade com que vivemos. A combinação dos termos “ontologia” e “política” sugere-nos que as condições de possibilidade não são dadas à partida. Que a realidade não precede as práticas banais nas quais interagimos com ela; ao contrário, ela é modelada por essas práticas. O termo política, portanto, permite sublinhar este modo ativo, este processo de modelação, bem como seu carácter aberto e contestado (Mol 2000: 63)

<sup>63</sup> Santos explora o legado do pragmatismo e propõe a epistemologia do sul situando-se explicitamente do lado dos subalternos e dos oprimidos, conferindo um conteúdo mais preciso às noções de comunidade e de público (Santos; 2006).

indissociabilidade da produção do conhecimento e da intervenção transformadora no mundo. Esta postura epistemológica vem dar abertura ao reconhecimento de vários outros saberes que, em nome da Razão, das Luzes e do Progresso, estiveram ignorados ou silenciados. A própria *Sociologia das Ausências* (Santos; 2000) avança como crítica à produção da realidade não existente pelo pensamento hegemónico e, concomitantemente, são reabilitadas práticas de conhecimento que possibilitam ou impedem certas intervenções no mundo real e que legitimam as suas convicções mediante prova da sua validação em condições situadas. Por conseguinte, a ciência não goza de exclusividade sobre a explicação, compreensão e intervenção na realidade social, como defendido pelo Positivismo, mas ela própria reinventa-se internamente, procura convergências que possibilitem o diálogo entre os vários domínios científicos e os saberes.

Não conceber os conhecimentos em abstrato, e assumir a incompletude do conhecimento científico, abre caminho para o universo dos saberes como uma ecologia -a *ecologia dos saberes* - enquanto uma proposta viável para conhecer a complexidade e o dinamismo da realidade social atendendo às suas especificidades locais, viabilizada pela conceção pragmática dos saberes, das formas de produção, validação, circulação, apropriação, partilha e avaliação (Nunes, 2008). Uma das premissas da *ecologia dos saberes* é a de que todos os conhecimentos têm limites internos (limites das intervenções no real) e externos (reconhecimento de intervenções alternativas desempenhadas por outras formas de conhecimento).

De grosso modo, é inquestionável o papel assumido pela ciência moderna na intervenção no real, designadamente através da sua produtividade tecnológica, contudo, tal assunção não pode impedir o reconhecimento de outras intervenções no real que são possíveis por outras formas de conhecimento. Esta perspetiva parece-nos muito pertinente num cenário contemporâneo que se defronta com fortes desafios de sustentabilidade, quer nos países centrais quer nos países periféricos, no entanto, estas diferentes latitudes experienciam potencialidades e riscos muito específicos que põem à prova os cânones da ciência (marcadamente ocidental e eurocêntrica). Santos (2007) esclarece que a busca da inter-subjetividade levada a cabo pela *ecologia dos saberes* não deixa de ser complexa; de facto,

as diferentes práticas de conhecimento acontecem em diferentes escalas espaciais, com durações e ritmos próprios, pelo que requer igualmente uma postura para conhecer e agir em inter-escalaridade e inter-temporalidade.

A premissa de que o conhecimento é socialmente construído é claramente assumida pelo *construcionismo social* que, depois de 1966, ganhou particular destaque com a publicação do influente trabalho de Berger e Luckmann “A construção social da realidade”. Estes autores propõem um processo dialético entre realidade subjetiva e objetiva, entre conhecimento da vida quotidiana e a Teoria da Sociedade; não existe apenas uma realidade, mas múltiplas, contudo, a vida quotidiana é a realidade por excelência, na medida em que se apresenta como a realidade interpretada pelos homens e subjetivamente dotada de sentido para eles porque constitui o seu mundo coerente e referencial.

De acordo com Castañon (2004), destacamos as seguintes premissas ontológicas e epistemológicas do *construcionismo social*, que passaremos a explicitar: *construtivismo social*, *anti-realismo*, *pessimismo epistemológico*, *irregularidade do objeto*, *antirepresentacionismo*, *fragmentação*, *não-neutralidade* e *pragmatismo*. Este modelo defende o *construtivismo social*, pelo qual o ser humano constrói o conhecimento através das suas interações sociais, sendo que a essência da posição ontológica radica na afirmação de que não há realidade objectiva e independente a ser descoberta; as teorias construídas a respeito do funcionamento do mundo processam-se sempre através da interação social. Outra característica - anti-realismo- evidencia que não existe realidade além da linguagem construída pelo sujeito através das suas interações sociais e, mesmo que exista, é-lhe inacessível. O pessimismo epistemológico expressa que apenas nos é possível conhecer do mundo o que socialmente é construído, não sendo possível conhecer a realidade directamente.

A realidade é dinâmica, pelo que as respostas a uma questão no campo social não será expressada por um mecanismo causal expresso numa lei mas simplesmente a aplicação de uma convenção – *irregularidade do objeto*. O *antirepresentacionismo* refere que, dado que a linguagem é um convencionalismo, em que o significado não se baseia nos objetos per si

ou no processo mental, mas através da interação social, não pode existir uma relação estável e direta entre as palavras e o mundo a que elas se referem. A *fragmentação* expressa que o conhecimento é referente a ocorrências específicas locais e não à busca de leis gerais universais, o real não é único e integrado num sistema estático, mas sim um processo de contínua mudança, que estabelece múltiplas interligações entre elementos e eventos desconexos. A *não-neutralidade* refere que o conhecimento é uma construção humana imbuída de valores e motivações expressas nas práticas sociais. E, o *pragmatismo*, reforça a importância da aplicabilidade do conhecimento para as ações humanas, com produção de resultados.

Matthews (1998) e Ryan (1999) dirigem um conjunto de críticas ao construcionismo social: criticam o princípio de que o ser humano constrói o conhecimento única e exclusivamente através de suas interações sociais, considerando que esta é uma crença inconsistente e incompatível com a razão e a ciência que ambiciona ser objetiva e independente; a segunda crítica é a impossibilidade de se atribuir todo o desenvolvimento do pensamento humano às suas interações sociais ficando, assim, por explicar o desenvolvimento de ideias novas e criativas; a terceira crítica incide no pressuposto de que o sujeito constrói o conhecimento única e exclusivamente através da linguagem, tal não corresponde à atividade de pesquisa que pressupõe a existência de um objeto num campo real independente do observador humano.

Como refere Castañon (2004), estas críticas são refutadas através do esclarecimento de que não há uma negação total da existência do fenómeno físico; o construcionismo social evidencia que o que existe é a transferência do objeto da realidade física a ser conhecido para o sentido que ele adquire para o sujeito, significado este que é construído pelos sujeitos através das suas interações sociais.

As críticas endereçadas ao *construcionismo social* facilmente são clarificadas se tivermos em consideração o próprio contexto de emergência deste pressuposto teórico-metodológico, o qual surge em oposição aos princípios básicos da ciência moderna, opondo-se ao otimismo epistemológico, ao realismo ontológico, à regularidade do objeto e do progresso científico. O que nos parece pertinente enfatizar para a presente

investigação é, precisamente, a concordância com estes pressupostos que reconhecem a interação social, a linguagem, e o cotidiano, como fatores a serem considerados na produção do conhecimento científico, e do mundo em geral. Consideremos, igualmente, o contributo de Vygotsky (1978, 1987, 1991), que partilha da visão construtivista, na valorização dos contextos culturais e do papel da linguagem no processo de construção do conhecimento e do próprio desenvolvimento cognitivo expressando que, a única aprendizagem significativa é a que ocorre através da interação entre o sujeito, o objeto e os outros sujeitos. Vygotsky enfatiza a ligação entre as pessoas e o contexto cultural em que vivem e são educadas. De acordo com este autor, as pessoas usam instrumentos que vão buscar à cultura onde estão imersas, designadamente a linguagem, a qual é usada como mediação entre o sujeito e o ambiente social. O conhecimento culturalmente produzido é um conhecimento “tido-como-partilhado”, ou seja, há uma interação negociada pela evolução dinâmica de interpretações, transformações e construções dos indivíduos (Cobb, 1998). Para Vygotsky um indivíduo interage com a realidade e não apenas age sobre ela, evidenciando que é a partir de relações intra e interpessoais que um indivíduo constrói seu conhecimento.

Ao falar em relações sociais historicamente produzidas, Vygotsky toma por referência as práticas sociais presentes em determinada época ou cultura, as quais revelam a maneira como os indivíduos se situam uns em relação aos outros: o que pensam e falam; como agem e as implicações da utilização de um sistema simbólico (linguagem) que lhes permite atribuir significados aos objetos, às ações, ao mundo; como utilizam instrumentos através dos quais transformam a natureza conforme o que desejam ou necessitam para sua sobrevivência; e como sofrem a ação recíproca da transformação da natureza por eles modificada.

Prova da referida ecologia dos saberes é a proposta de Moscovici de uma psicossociologia do conhecimento expressa na Teoria das Representações Sociais, que supera velhas divisórias e posiciona-se numa zona de fronteira com forte apoio sociológico, mas sem desvalorizar os processos subjetivos e cognitivos. Esta teoria equaciona uma nova abordagem às dicotomias convencionais entre ciência e senso comum, razão e emoção,

sujeito e objeto, ao propor que a realidade é socialmente construída e o saber é uma construção do sujeito ligado a uma inscrição social. Uma das premissas da TRS é a de que existem formas diferentes de conhecer e de se comunicar, guiadas por objetivos diferentes: a consensual (universo consensual: conversação informal na vida quotidiana) e a científica (universo reificado que se institucionaliza no espaço científico). A diferença destas formas de conhecimento não pressupõe uma hierarquia entre elas, nem as suas esferas são estanques; as suas diferenças decorrem apenas do simples facto de que têm propósitos diferentes.

Moscovici reabilita o senso comum, o conhecimento pré-teórico de que falam Berger e Luckmann (1978) e questiona a racionalidade científica, debatendo-se contra a ideia de que as pessoas comuns, na vida diária, pensam irracionalmente. A pesquisa de Moscovici desafiava os cânones da ciência psicológica de então, agora voltada para fenómenos marcados pelo subjetivo, captados indiretamente, através do recurso pouco usual a metodologias da psicologia da época. Seria preciso esperar quase vinte anos para que o degelo do paradigma permitisse o despontar de possibilidades divergentes.

O fundamentado posicionamento epistemológico requer a correspondente reconfiguração das metodologias de investigação das ciências sociais e humanas, o que justifica a opção pelas metodologias qualitativas e o recurso ao estudo de caso, como serão apresentados nos pontos seguintes.



## **4.2. A investigação qualitativa no estudo da Teoria das Representações Sociais sobre DS**

### **4.2.1. Do domínio concetual ao domínio metodológico.**

Na construção do conhecimento e no processo de investigação é inquestionável a opção fundamentada entre paradigmas que, não obstante as vantagens e as limitações de ambos, ou até do cruzamento de ambos, a opção assumida define a correspondência entre epistemologia, teoria e método.

De acordo com Carmo e Ferreira (2008), ainda que alguns autores advoguem a articulação dos paradigmas qualitativos e quantitativos, outros evidenciam as dificuldades desta utilização conjunta, a qual poderá mesmo colocar implicações de natureza teórica, dado que a utilização de diferentes métodos de investigação pressupõe diferentes pressupostos acerca da realidade social e da natureza dos dados recolhidos. Efetivamente, os paradigmas quantitativo e qualitativo diferem fundamentalmente sobre o seguinte: os objetivos analíticos, o tipo de questões colocadas, o tipo de instrumentos de recolha de dados, o tipo de dados produzidos, e o grau de flexibilidade incrementado no estudo; ou seja, “o paradigma quantitativo postula uma conceção global positivista, hipotético-dedutiva, particularista, orientada para os resultados, [...] e o paradigma qualitativo postula uma conceção global fenomenológica, indutiva, estruturalista, subjetiva e orientada para o processo” (Carmo e Ferreira; 2008: 195) assumidos tradicionalmente, pelas ciências naturais e pelas ciências sociais, respetivamente.

A investigação qualitativa abrange várias abordagens de pesquisa que diferem quanto aos seus pressupostos teóricos no que concerne quer à compreensão do objeto de estudo, quer ao seu foco metodológico. No âmbito das tradições teóricas em investigação qualitativa, o presente estudo enquadra-se na senda do *Interacionismo Simbólico*. No seguimento do pragmatismo americano da tradição filosófica, o interacionismo simbólico representa a perspetiva teórica e metodológica da sociologia americana da Escola de

Chicago e, enquanto abordagem sociológica e sociopsicológica, surge em 1938 com Herbert Blumer (1969), e procura dar resposta à seguinte questão:

Qual o conjunto comum de símbolos e conhecimentos que se criaram para dar sentido às interações entre indivíduos?

(Carmo e Ferreira; 2008: 200)

O Interacionismo simbólico, enquanto perspectiva teórica da microssociologia, foca-se no estudo dos significados subjetivos que os indivíduos atribuem às suas atividades e aos seus ambientes, especificamente nos processos de interação social que evidenciam o carácter simbólico das ações sociais, pelo que o instrumento de análise dos mundos sociais é a reconstrução dos diferentes pontos de vista subjetivos. Herbert Blumer recupera para a sociologia a base filosófica de George Herbert Mead sobre o behaviorismo social, argumentando que os indivíduos se encontram envoltos numa “ação mental” mediante a qual manipulam símbolos e negociam o significado das situações. Os significados são intersubjetivos e percebidos, e constantemente reinterpretados entre os indivíduos, enquanto atores que têm um papel livre e flexível na sociedade.

Blumer (1969) critica a ideia da ciência enquanto único veículo que conduz à descoberta da verdade e defende que qualquer metodologia que visa a compreensão do comportamento social terá que “*get inside*” do indivíduo de modo a conhecer o mundo que o indivíduo percebe. Para tal, o referido autor sinaliza três premissas:

- (1) os indivíduos atuam sobre as coisas de acordo com os significados que essas coisas têm para eles;
- (2) o significado das coisas deriva, ou surge, da interação social que o indivíduo estabelece com os outros; e,
- (3) os significados são geridos e modificados mediante o processo interpretativo usado pelos indivíduos quando lidam com as coisas com que se deparam.

Esta abordagem metodológica consiste, em síntese, na compreensão de que a vida social requer o entendimento dos processos que os indivíduos usam para interpretar as situações e as experiências, e em como eles constroem as suas ações entre os outros indivíduos, a qual nos parece em consonância com o estudo das representações sociais sobre desenvolvimento sustentável.

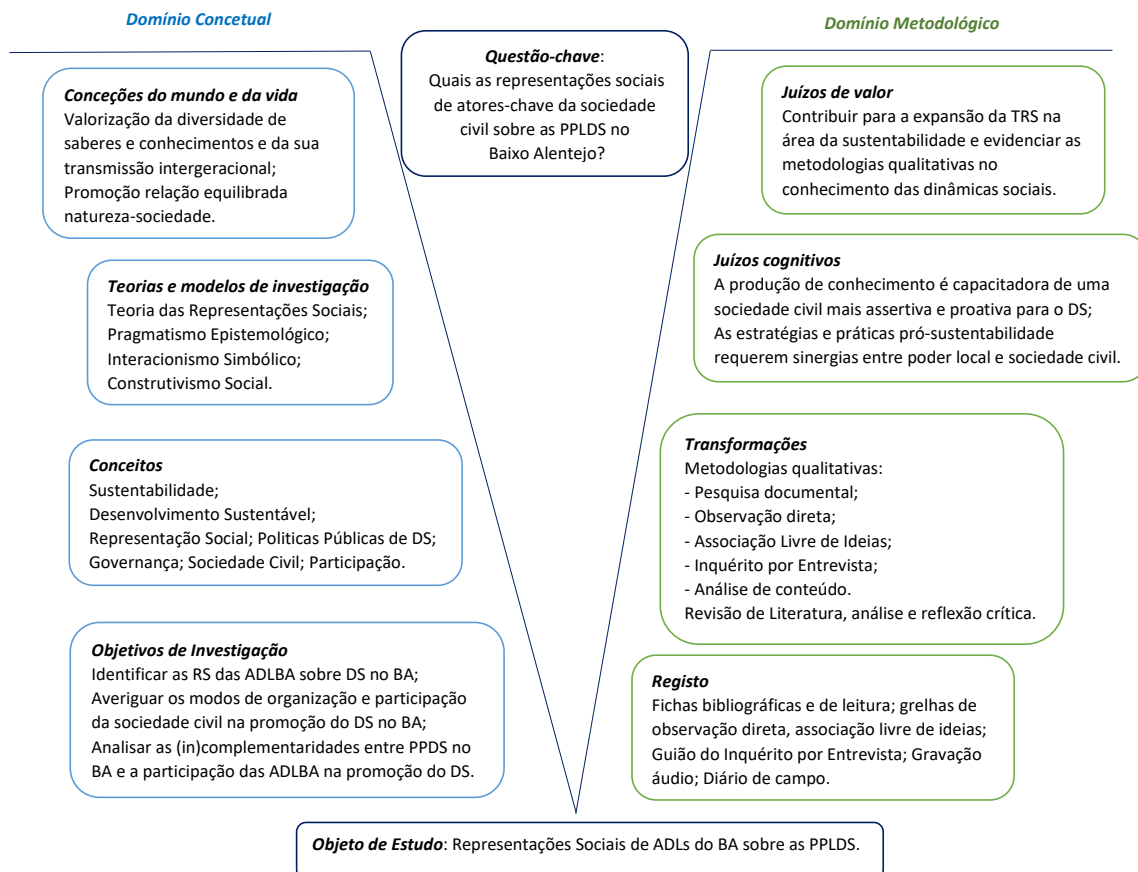
Neste seguimento, o Vê de Gowin (1981), sistematizado na Figura 4.1., ilustra o planeamento da investigação, sendo um instrumento norteador do processo de investigação que expressa os fundamentos que estruturam e compilam a interação contínua entre o *domínio concetual* e o *domínio metodológico*, em torno do cerne da investigação expresso na Questão-chave:

***Quais as representações sociais de atores-chave da sociedade civil sobre as políticas públicas de Desenvolvimento Sustentável, no Baixo Alentejo?***

À qual se encontram associados os objetivos de investigação:

6. Comparar as políticas públicas de municípios do Baixo Alentejo face às recomendações e boas práticas internacionais de Desenvolvimento Sustentável;
7. Confrontar discurso político de municípios do Baixo Alentejo e o entendimento das ADLs sobre a conceção e implementação do DS neste território;
8. Averiguar sobre os modos de organização e de participação da sociedade civil na promoção do DS no Baixo Alentejo;
9. Identificar quais as representações sociais que os agentes de desenvolvimento local têm sobre o DS;
10. Examinar as (in)complementaridades dos contributos das políticas públicas de municípios do Baixo Alentejo e das iniciativas das ADLs do Baixo Alentejo na promoção do DS.

Figura: 4.1. Diagrama em “V” – Planeamento da Investigação.



A investigação sobre a construção social do conhecimento do quotidiano implica a construção de significados subjetivos através da análise das “versões do mundo” (Goodman; 1978). Efetivamente, a abordagem empírica ao conhecimento do quotidiano implica um conjunto de premissas (Flick; 1994): reconhece-se a especificidade dos estudos de caso (e a não obrigatoriedade de validação pela generalização); é tido em consideração o contexto social no qual o conhecimento é adquirido e usado, e não apenas a esfera imediata ao sujeito; são incluídos os contextos emocionais e os aspetos referentes à avaliação; são contempladas as estruturas internas e a complexidade do conhecimento, em oposição a cognições singulares e a partes de informação.

Em sintonia com esta perspetiva, para estudar a construção social do conhecimento do quotidiano, através das representações sociais, é necessário o uso de métodos que se foquem na compreensão dos modos pelos quais as pessoas concebem as coisas e os processos no mundo que as rodeia. Tendo em conta o objeto de estudo da presente investigação, argumentamos de seguida pelo recurso ao paradigma qualitativo para a

operacionalização da teoria das representações sociais sobre a área temática do desenvolvimento sustentável.

Nas últimas décadas, a investigação qualitativa tem sido um campo em expansão, com especial relevância para o estudo das relações sociais, dos significados subjetivos, e para a prática e a experiência quotidianas. Como afirma Flick (2009) “the pluralization of life worlds” é um fenómeno contemporâneo que vem requerer uma nova sensibilidade na abordagem empírica sobre as questões da sociedade moderna e pós-moderna “Locally, temporally, and situationally limited narratives are now required” (Flick; 2009: 12), desafiando os cientistas sociais com “novos” contextos sociais e perspectivas.

Neste sentido, a investigação qualitativa interessa-nos pela análise do significado subjetivo ou pela produção social das problemáticas, fenómenos ou práticas mediante a recolha de dados não padronizados através da análise de texto e imagem, em vez de números e estatística. Este tipo de investigação destaca-se pela variedade de abordagens e métodos que apresenta (e apropriados às temáticas de investigação), pela reflexividade do investigador e da investigação, por integrar as perspectivas dos participantes e a sua diversidade (Flick, 2009).

De acordo com Mack et al (2011), a “flexibilidade” é a característica que melhor distingue a metodologia qualitativa da quantitativa, a qual não significa falta de rigor, mas sim o tipo de profundidade da compreensão do problema que está a ser investigado. A investigação qualitativa procura compreender uma dada problemática a partir das perspectivas dos atores envolvidos, facultando a obtenção da informação cultural específica acerca dos valores, das opiniões, das emoções, dos comportamentos, das relações entre os indivíduos e dos seus contextos sociais (Denzin e Lincoln 2000). Este tipo de investigação é particularmente eficaz na identificação de fatores intangíveis, tais como as normas sociais, os papéis de género, questões étnicas e religiosas, e produz resultados que não são determinados previamente.

O tipo de interação entre investigador e participante requer que aquele saiba atuar com cuidado, sensibilidade e bom senso de modo a respeitar os diferentes tipos de

personalidades e estilos dos participantes, em que os “Principles of research ethics ask that researchers avoid harming participants involved in the process by respecting and taking into account their needs and interests” (Flick, 2009: 36). Evidentemente, para além da postura investigativa imparcial, da propriedade intelectual, do relacionamento colaborativo entre investigadores, da autenticidade dos dados e resultados, o investigador deve assumir e atuar de acordo com um conjunto de outros princípios éticos cujo cerne é o respeito pelas pessoas<sup>64</sup>: garantir autonomia e dignidade aos participantes, minimizar os riscos associados à investigação (beneficência), assegurar uma distribuição justa dos riscos e dos benefícios que resultam da investigação e que todos as pessoas sejam tratadas sem discriminação (justiça), e o respeitar os valores e os interesses da comunidade durante o processo de investigação (autonomia e auto-determinação). Os vários códigos de ética de cada associação profissional, respeitante a áreas científicas, baseiam-se no requisito fundamental do *consentimento informado*<sup>65</sup>, mediante o qual o participante na investigação expressa que é de sua livre vontade colaborar no estudo, após obter informação por parte do investigador sobre o âmbito e a natureza do mesmo (Miles, e Huberman, 1994; Denzin et al., 2000; Miguélez, 2016).

Neste seguimento, a investigação qualitativa reveste-se de particular interesse para o estudo das representações sociais sobre DS, designadamente pelo seguinte: *Verstehen* é o princípio epistemológico, centra-se na perspetiva dos participantes e na sua diversidade, considera a construção da realidade como base, o ponto de partida é a reconstrução dos casos, usa o texto como material de investigação empírica, a reflexividade da investigação e do investigador. A investigação qualitativa permite uma maior espontaneidade e adaptação na interação entre investigador e o participante do estudo, permitindo uma

---

<sup>64</sup> Os princípios éticos enunciados encontram-se universalmente estipulados no *The Belmont Report* (1979) vide National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research. The Belmont Report. *Ethical Principles and Guidelines for the Protection of Human Subjects of research*. Washington, DC, National Institutes of Health.

<sup>65</sup> Note-se que nem sempre as questões éticas ficam resolvidas mediante o recurso ao consentimento informado, como é o caso das investigações que pretendem inquirir populações vulneráveis ou em estudos etnográficos quando se realiza observação em contextos públicos. Não obstante, naqueles casos poder-se-á recorrer à expressão de consentimento por terceiros. Questão semelhante coloca-se relativamente à confidencialidade e ao anonimato dos participantes: em certos estudos de investigação qualitativa quando se lida com uma amostra muito restrita e específica, assim, será necessário encriptar certos detalhes (nome, moradas, instituições, entre outros) para proteger a identidade dos participantes (Flick, 2009).

relação mais estreita entre ambos, menos formal, e com respostas mais elaboradas e detalhadas do que num estudo de natureza quantitativa. O recurso a técnicas de recolha de dados que permitem questões abertas é muito vantajoso dado que os participantes têm a oportunidade de responder pelas suas próprias palavras em vez de serem forçados a selecionarem uma resposta fixa (como acontece nos métodos quantitativos). As questões abertas proporcionam que o participante na investigação possa dar respostas culturalmente relevantes e também sob o ponto de vista do significado, não antecipadas pelo investigador, e de natureza muito rica a nível da espontaneidade e da profundidade.

#### 4.2.2. Estado d'arte da investigação qualitativa nas Representações Sociais sobre Desenvolvimento Sustentável.

A TRS permite um “ecletismo metodológico”, revelando-se de forte utilidade na abordagem das questões relacionadas com o ambiente, pelo que a adequabilidade entre teoria, objeto e técnicas do estudo empírico assume extrema relevância, até porque o uso da TRS nesta temática é relativamente recente (Rouquette et al, 2005). O recurso ao paradigma qualitativo para o estudo das representações sociais sobre a temática do DS é notório pelo que, no presente momento, iremos apresentar um cenário sobre o estado d'arte dos estudos ilustrativos desta opção. Importa expressar a ressalva de que esta pesquisa seguiu os seguintes critérios: escolha de estudos que, expressamente, apresentam a operacionalização do enfoque teórico-metodológico da TRS sobre temáticas centrais, e/ou, afins ao desenvolvimento sustentável; constitui uma mostra atualizada e descentralizada de estudos científicos, tanto os de produção científica europeia como os da América Latina, entre outras proveniências geográficas; e, integrar uma perspetiva de género, contemplando tanto estudos de autores como de autoras.

A opção pela abordagem qualitativa é desde logo expressa em Moscovici (1984) ao formular um conjunto de princípios metodológicos: recolher informação de amostras de conversações normalmente realizadas socialmente; considerar as RS como um meio para

recriar a realidade; o carácter das RS é revelado especialmente em tempos de crise ou quando um grupo está a atravessar uma mudança; e, as pessoas que elaborarem tais representações deverão ser vistas como uma espécie de académicos, e os grupos por elas formados como comunidades de conhecimento. Na abordagem empírica, outras técnicas de recolha de dados mostraram-se mais profícuas, designadamente as entrevistas (Herzlich, 1973 *apud* Flick, 1994) e a observação participante (Jodelet, 1989); de acordo com estes autores, a técnica da entrevista abre espaço para fluir a conversação e desenvolve a imagem do fenómeno em estudo. Flick (1994) evidencia que as entrevistas permitem aceder aos universos simbólicos, globais e locais, que são expressos nos significados imbuídos nos discursos das pessoas que elaboram as representações sociais sobre como lidar com um determinado objeto cultural numa sociedade.

Quadro: 4.1. Contributos das Metodologias Qualitativas para o estudo das Representações Sociais de Desenvolvimento Sustentável.

Tema	Contributos	Técnicas	Autores
<b><i>Génese e da estrutura das RS in situ</i></b>	Permitir a interação entre elementos da realidade em estudo e o uso da linguagem o mais próxima possível da realidade do contexto no qual ocorre o fenómeno	Associação Livre de Ideias  Estudo do contexto sociohistórico	Spink(2005) Spink (1995) Souza e Filho (1995) Nascimento-Schulze (2000)
<b><i>RS e identidade global</i></b>	Clarificar os indícios mediante os quais a RS gera identidade global, nos sujeitos e nas populações analisou as representações sociais sobre desenvolvimento sustentável, dos sujeitos e de populações	Análise linguístico-discursiva dos documentos da ONU	Treviño (2014)
<b><i>Dimensão informacional das RS da água e meio ambiente, e interrelações</i></b>	Compreender o pensamento social sobre o meio ambiente e os recursos naturais, no que concerne à relação dos seres humanos com tais recursos conhecer os significados que a água assume para líderes locais  Analisar de que modo a recolha de testemunhos influenciou o debate	Inquérito por entrevista  Associação livre de ideias  Etnografia	Polli (2012), Polli e Kuhnen (2013) e Ben-Asher (2011)
<b><i>RS de risco ambiental</i></b>	Explorar as conceptualizações acerca do risco de aquecimento global	Associação livre de ideias  Inquéritos por entrevistas	Smith e Joffe (2012)
	Fornecer uma estrutura teórica mediante a identificação de falsas crenças, dissonância cognitiva, confusão, dúvidas, bem como as razões para a falta de vontade de ação em prol da minimização dos impactos	Análise do discurso através da revisão bibliográfica da produção internacional	Gaudiano (2012)



<b>RS da conservação ambiental</b>	Compreender como se configura o conflito ambiental sobre o parque nacional de Emas, Brasil, e quais as representações sociais sobre a conservação ambiental realizada pelas populações da região	Observação direta, diário de campo, pesquisa documental, associações livres de ideias e entrevistas semi-estruturadas	Fleury e Almeida (2009)
	Conhecer as RS do pequeno produtor rural do município de salinas no Estado de Minas Gerais, Brasil, sobre meio ambiente e práticas agrícolas	análise do discurso entrevista semi-estruturada, observação direta	Silva (2010)
<b>RS sobre energia de hidrogénio</b>	Investigar sobre a compreensão pública da energia de hidrogénio e explorar qual o papel da ancoragem na compreensão por parte dos leigos	Associação livre de ideias	Sherry-Brennan et al. (2009)

Spink (1995) e Souza Filho (1995) valorizam o contributo das metodologias qualitativas para a compreensão da génese e da estrutura das RS *in situ*. Estas metodologias permitem a interação entre elementos da realidade em estudo e o uso da linguagem o mais próxima possível da realidade do contexto no qual ocorre o fenómeno. Neste sentido, deve-se facilitar a expressão e a interação, observada ou relatada, possibilitando o acesso do investigador à realidade experienciada pelo sujeito com outros sujeitos e com os seus objetos de representação. Spink (1995) destaca o recurso à técnica de entrevista semiestruturada, complementadas pelos levantamentos do contexto social e dos conteúdos históricos dos grupos estudados, uma vez que tal permite a análise do discurso.

Spink (1995) e Souza e Filho (1995) apresentam ainda outras técnicas de recolha de dados na pesquisa das RS, nomeadamente, a “Associação Livre de Ideias”<sup>66</sup>. Esta técnica consiste em apresentar uma palavra-estímulo geradora de associações de ideias pelas pessoas, e solicitar que produzam expressões ou adjetivos que lhes surjam à mente. Esta técnica também foi aplicada por Nascimento-Schulze (2000) ao estudo das RS sobre os conceitos de meio ambiente e natureza.

O estudo de Treviño (2014) procura clarificar os indícios mediante os quais a RS gera identidade global, nos sujeitos e nas populações. Neste sentido, a autora analisou as representações sociais sobre desenvolvimento sustentável através de procedimentos

<sup>66</sup> A técnica de Associação livre de ideias será explicitada de modo mais detalhado no Capítulo 3.2. “Técnicas de Recolha de Dados”.

linguístico-discursivos mediante os quais é construída a RS dos “pobres” nos discursos oficiais. Para tal, identificou um corpus de documentos da ONU, produzidos entre 1972-2012, nos quais foram analisados os implícitos discursivos na sua forma de sobreentendidos.

Os estudos de Polli (2012), Polli e Kuhnen (2013) e Ben-Asher (2011) demonstram o interesse da abordagem qualitativa no estudo das representações sociais sobre problemas ambientais, em particular sobre a temática da água. Em Polli (2012) a teoria das representações sociais assume um papel fundamental na compreensão do pensamento social sobre o meio ambiente e os recursos naturais, no que concerne à relação dos seres humanos com tais recursos. Com este intuito, foi identificada a dimensão informacional das representações sociais da água e do meio ambiente, bem como a relação existente entre elas, através de técnica de inquérito por entrevista com questões abertas acerca do que os participantes sabiam sobre os dois objetos de estudo; seguidamente, o material textual das respostas foi submetido a uma classificação hierárquica descendente. Posteriormente, na pesquisa de Polli e Kuhnen (2013) procurou-se conhecer os significados que a água assume para líderes locais em Santa Catarina – Brasil, através da aplicação do instrumento de associação livre de ideias, tendo como termos indutores *água*, *água de qualidade*, *água poluída*, *preservação da água* e *uso e exploração da água*. Ben-Asher (2011) optou por um estudo de natureza qualitativa - etnográfico - no qual o investigador procedeu a um estudo de caso sobre os processos sociais que envolveram a reivindicação dos grupos de pais dos militares sujeitos a água contaminada, através do diálogo conduzido entre os membros do grupo e destes com a comissão de inquérito encarregue de apurar a situação, analisando de que modo a recolha de testemunhos influenciou o debate.

Smith e Joffe (2012) seguindo a abordagem do construcionismo social, utilizaram a TRS para explorarem as conceptualizações acerca do risco de aquecimento global usando, para tal, uma metodologia qualitativa através das técnicas de associação livre de ideias e inquéritos por entrevistas (semiestruturadas), nas quais era solicitado aos participantes que desenhassem ou escrevessem os “primeiros pensamentos ou sentimentos” sobre o aquecimento global. Similarmente a esta temática, Gaudiano (2012) opta por centrar o seu

estudo na análise do discurso através da revisão bibliográfica da produção internacional, em inglês, espanhol e português, sobre as RS do fenómeno da mudança climática, com o intuito de fornecer uma estrutura teórica para a formulação de novas questões, com o objetivo de identificar falsas crenças, dissonância cognitiva, confusão, dúvidas, bem como as razões para a falta de vontade de ação em prol da minimização dos impactos deste fenómeno.

Para compreenderem como se configura o conflito ambiental sobre o parque nacional de Emas, Brasil, e quais as representações sociais sobre a conservação ambiental realizada pelas populações da região, realizaram um trabalho de campo, optando por procedimentos metodológicos de natureza qualitativa, designadamente, observação direta, registo no diário de campo, pesquisa documental, técnica de associação livre de ideias e entrevistas semi-estruturadas.

O estudo de Silva (2010) analisa a RS do pequeno produtor rural do município de Salinas no Estado de Minas Gerais, Brasil, sobre meio ambiente e práticas agrícolas, mediante a análise do discurso representado na coletividade e na sua prática agrícola de base familiar; para tal, realizou uma pesquisa de campo através da entrevista semi-estruturada e da observação direta. A investigação de Sherry-Brennan et al. (2009) recorre à TRS para investigar a compreensão pública da energia de hidrogénio, mediante uma abordagem qualitativa com a aplicação da técnica de associação livre de ideias para a recolha de dados e a escala multidimensional para análise. Os resultados demonstraram a existência de temas em torno dos quais se gera a referida compreensão: “energia”, “ambiente”, “comunidade”, “ciência” e “tecnologia”, mas também “pessoas” e “lugar”; a importância da ancoragem em categorias e conceitos pré-existentes para a formação de entendimentos; o papel da emoção na tomada de decisão; a minimização do risco; e a recomendação de que a combinação entre os conhecimentos dos peritos e dos leigos é fundamental para a aceitação/rejeição da energia de hidrogénio.

Em suma, os estudos anteriormente referidos demonstram que a abordagem das representações sociais sobre um dado objeto social permite ter acesso aos valores, aos significados, aos conhecimentos, às imagens e às atitudes de grupos específicos, que são

disseminadas socialmente e que permitem definir concepções de pensamento e de ação num determinado contexto social. O comportamento individual ou social não é determinado exclusivamente por aspetos objetivos da situação em que as pessoas se encontram, mas também pela representação que possuem de um fenómeno, situação ou objeto. Neste sentido, o estudo das representações sociais sobre uma dada temática ou problemática é extremamente útil uma vez que aquelas são prescritoras de comportamentos e exercem uma influência significativa na tomada de decisão das pessoas.

### 4.3. Abordagem metodológica: Estudo de Caso

A presente investigação classifica-se de *Estudo de Caso qualitativo*. De acordo com Morse (1994), os estudos de caso consistem em descrições exaustivas, frequentemente sobre uma unidade de análise restrita (cidade, escola, hospital) na qual o investigador “mergulha” no contexto de investigação e analisa a documentação disponível, realiza conversas formais e informais com os informantes, observa o decurso das atividades, e desenvolve uma análise referente àquele caso, “Case study is not a methodological choice but a choice of what is to be studied” (Stake, 2000: 435), o que não invalida a possibilidade de extrapolar os resultados com outros casos afins. Encontram-se associadas ao estudo de caso um conjunto de aplicabilidades, tais como, explica as causas subjacentes às intervenções que são demasiado complexas para serem aferidas através do inquérito ou estratégias experimentais; descreve o contexto real da intervenção; ilustra certos tópicos que expressam a avaliação da intervenção; pode ser utilizado para explorar determinadas intervenções cujos resultados não sejam claros e exatos; pode constituir-se enquanto “meta-avaliação” e contribuir para o esclarecimento do próprio sentido da avaliação (Yin, 1998).

Os estudos de caso proporcionam a aproximação ao objeto de estudo, e respetivo contexto de análise. O investigador foca-se exclusivamente num único fenómeno ou entidade e pretende desvelar a interação dos fatores característicos significativos desse fenómeno. Como refere Sharan Merriam “*Qualitative case studies can be characterized as being particularistic, descriptive, and heuristic*” (Merriam, 1998: 21): foca-se numa situação particular, evento ou fenómeno, concentrando a sua atenção naquele tema/cenário; fornece uma descrição “rica”, completa, desenha o retrato das interações em contexto, num dado período de tempo; aprofunda a experiência do/a leitor/a, descobrindo novas variáveis, ou confirma o que já sabe. O estudo de caso apresenta ainda outras potencialidades: pode sugerir ao/à leitor/a o que fazer, ou não, numa situação semelhante; pode examinar uma instância específica ao mesmo tempo que elucida mais amplamente sobre um problema, pode ser influenciado, ou não, pelo enfoque dado pelo/a

investigador/a, pode ilustrar a complexidade de uma dada situação, inclui materiais “vivos” (como as entrevistas), obtém informação com base numa variedade de fontes e também de pontos de vista de diferentes grupos, evidencia as diferenças de opinião e como estas influenciam os resultados, explica as razões que fundamentam um dado problema, discute e avalia escolhas alternativas e, por fim, avalia, sumaria e conclui, aumentando o seu potencial de aplicabilidade.

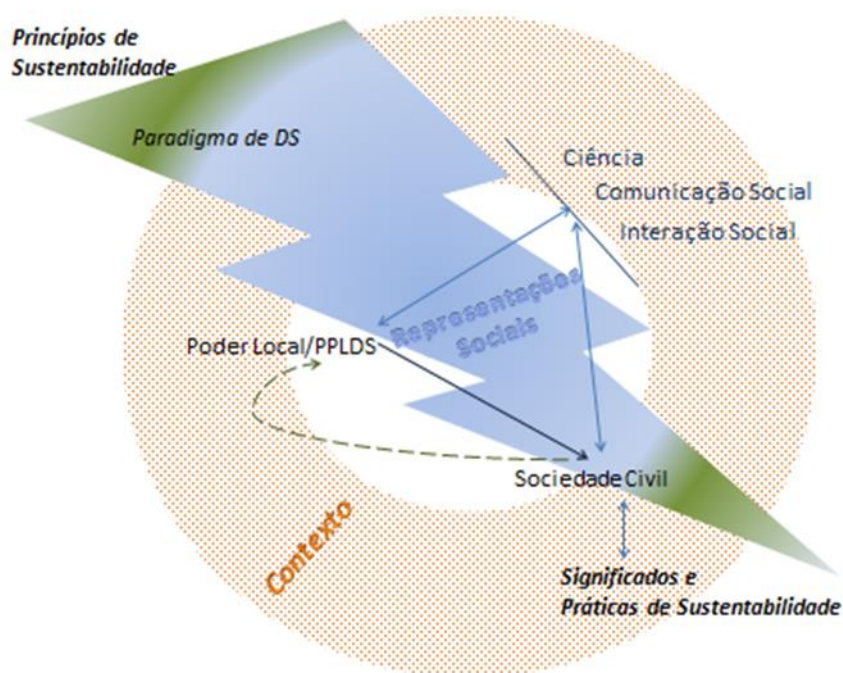
As condições de validade e fiabilidade do estudo de caso são asseguradas pela correspondência entre os resultados e a realidade. A validade interna comprova-se mediante o cruzamento de várias fontes de dados, confrontando o que os participantes referiram com os dados recolhidos, observando o fenómeno em momentos repetidos, e discutindo os resultados com outros investigadores. A fiabilidade é verificada mediante a descrição pormenorizada e rigorosa do modo como o estudo foi realizado, designadamente quanto à teoria subjacente, à descrição do processo de recolha de dados e da forma como os resultados foram obtidos. De acordo com Yin (2011) um “bom” estudo de caso deve ser relevante, completo, considerar perspetivas alternativas de explicação e evidenciar uma recolha de dados adequada.

A presente investigação centra-se no estudo de caso das representações sociais das associações de desenvolvimento local sobre o desenvolvimento sustentável, tomando como unidade de análise a área de incidência no Baixo Alentejo (NUT III). O estudo desenha-se em dois vetores: o vetor A centra-se na análise das opções das políticas públicas para o DS na região de Beja (*top-down*), e o vetor B nas representações sociais que a sociedade civil expressa sobre a implementação das mesmas, nível de participação na construção do DS, e consequentes repercussões para o bem-estar e qualidade de vida dos cidadãos (*bottom-up*). Neste seguimento, espera-se que o conhecimento produzido com este estudo de caso permita identificar o entendimento que os diferentes agentes de desenvolvimento local (Estado e Sociedade Civil) fazem acerca da sustentabilidade, sinalizar as (in)complementaridades entre as PPLDS no Baixo Alentejo, bem como o tipo de envolvimento das ADLBA nas práticas de DS e, por conseguinte, definir estratégias que

viabilizem a promoção da organização e participação da sociedade civil na operacionalização do DS.

O Mapa conceitual que se segue ilustra o campo de conhecimento no qual acontecem as interações sociais (inter e intragrupos) que reinterpretem os princípios e os valores de sustentabilidade, num dado contexto, os quais, por sua vez, irão repercutir-se na operacionalização do paradigma de sustentabilidade.

Figura: 4.2. Mapa Conceitual: interrelações que influem nas RS sobre DS



Nesta dialética entre discurso e prática, o estudo das representações sociais sobre a *themata* da sustentabilidade visa averiguar o nível de compreensão pública sobre os conceitos de sustentabilidade, desenvolvimento sustentável, e políticas públicas locais de DS, em grupos diferenciados (“autarcas” vs “dirigentes” de associações de desenvolvimento local), identificando quais as influências que a ciência, a comunicação

social e a interação social desempenham, quer na construção dos significados e das imagens, quer na capacitação para a ação em prol da sustentabilidade.

#### 4.3.1. Seleção da Amostra e Procedimentos.

Na presente investigação a amostragem é não probabilística, dado que “são utilizadas para fazer estudos em profundidade. A dimensão e os elementos escolhidos dependem dos objetivos do estudo” (Carmo e Ferreira; 2008:215). A amostra é por conveniência e é constituída por 13 informadores qualificados que assumem responsabilidades a nível do poder local ou nas Associações de Desenvolvimento Local, no período 2013-2017, conforme lista o Quadro 4.2., que são inquiridos/as mediante a técnica de associação livre de ideias e a técnica de entrevista semi-estruturada.

A seleção das ADL respeitou os seguintes critérios: missão e visão da ADL e âmbito de intervenção focado na sustentabilidade local; deste modo, procedeu-se ao levantamento das ADLs cuja missão e visão incida na promoção do desenvolvimento sustentável da região, constituídas por membros da sociedade civil, e cujo âmbito de intervenção local tenha incidência na NUT III (Baixo Alentejo).

Quadro: 4.2. Listagem de Instituições e ADLs do estudo de caso.

Natureza	Designação
<b>Setor Público</b>	Presidente da CIMBAL – Comunidade Intermunicipal do Baixo Alentejo. Presidente da Câmara Municipal de Beja Presidente da Câmara Municipal de Serpa Presidente da Câmara Municipal de Moura Presidente da Câmara Municipal de Mértola Presidente da Câmara Municipal de Ferreira do Alentejo
<b>Sociedade Civil</b>	ADCMoura – Associação para o Desenvolvimento do Concelho de Moura ADTR – Associação de Desenvolvimento de Terras do Regadio (Ferreira do Alentejo). ADPM – Associação de Desenvolvimento do Património de Mértola ALENTEJO XXI – Associação de Desenvolvimento Integrado do Meio Rural ESDIME – Agência para o Desenvolvimento Local do Alentejo Sudoeste QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza- Núcleo Beja e Évora ROTA DO GUADIANA – Associação de Desenvolvimento Integrado



Quanto aos procedimentos, os participantes foram contactados diretamente, primeiro por email e depois por contacto telefónico, e convidados a participarem na investigação. No início da entrevista todos os participantes receberam informação sobre a natureza e âmbito do estudo enquanto projeto de investigação que visa compreender o entendimento da sociedade civil sobre o desenvolvimento sustentável. Os participantes aceitaram a realização da entrevista mediante a assinatura do consentimento informado (vide Apêndice II). Por justificação ética, e a pedido dos/as participantes, garante-se a confidencialidade da identidade, pelo que se procedeu à codificação dos/as entrevistados/as do seguinte modo, por exemplo, E1ADL, entrevistado nº1 dirigente da Associação de Desenvolvimento Local, e E1P, entrevistado nº1 do poder local, sendo que a numeração é alterada de acordo com o número de ordem em que foi realizada a entrevista.

Quanto às características dos/as participantes, constatou-se certas diferenças na composição dos dois grupos “autarcas” e “dirigentes ADL”, nomeadamente quando à distribuição por “sexo”, “formação académica”, e “experiências anteriores de participação cívica”. O grupo dos “autarcas” é 100% do sexo masculino, com idade compreendida entre os 40 e os 67 anos, com habilitações académicas ao nível de licenciatura, nas áreas da Engenharia Técnica Civil (20%), Administração Pública (20%) e Desenvolvimento Regional (20%), História (20%), Gestão Bancária (20%) e Engenharia Mecânica (20%); com nº de anos em funções políticas entre os 11 e os 15 anos (40%), entre os 16 e os 20 anos (40%) e entre e os 36 e os 40 anos (20%); 60% dos entrevistados referiram ter tido experiências de participação cívica anteriores sendo que referiram, em média, uma exemplo, designadamente na participação em associações culturais, na Liga Portuguesa de Proteção da Natureza e no Campos Arqueológico de Mértola.

O grupo dos/as “dirigentes ADL” apresenta as seguintes características: cerca de 43% são do sexo feminino, com idade entre os 46 e os 70 anos, com habilitações académicas ao nível de licenciatura, sendo que um dos participantes possui o doutoramento, e outro o mestrado, nas áreas da Sociologia (57,1%), Medicina (28,6%) e Engenharia Civil (14,3%); com o numero de anos de ligação à ADL: 28,6% entre 6 a 10 anos, 43% dos/as entrevistados/as com 26 e os 30 anos, e 14,3% com mais de 31 anos. Todos/as os/as

participantes referiram mais do que três experiências de ligação a atividades cívicas, designadamente: Fundador de projetos de associações do ambiente, Presidente de instituições culturais, Clube Desportivos, socio/a-fundador/a da ADL, Associações de Moradores, Socia-fundadora do Agrupamento de Escuteiros, participação em movimentos de combate à eucaliptização e de combate à celulose, grupos de teatro e modalidades desportivas; 28,6% tiveram participação em órgãos do poder local.

#### 4.3.2. Técnicas de Recolha de Dados

No Quadro 4.3. apresenta-se a justificação da técnica de recolha de dados que permitirá concretizar os objetivos de investigação.

Quadro: 4.3. Objetivos de investigação/Técnicas de recolha de dados

	<i>Objetivo</i>	<i>Técnica de recolha de dados que permitirá atingir o objetivo</i>
<b>1</b>	Comparar as políticas públicas da autarquia de Beja face às recomendações e boas práticas internacionais de Desenvolvimento Sustentável;	Pesquisa Documental, mediante a qual se procederá ao levantamento e análise da documentação oficial de referência sobre os princípios, estratégias e ações de Desenvolvimento Sustentável, no plano internacional, nacional, regional e local.
<b>2</b>	Confrontar o discurso político de municípios do Baixo Alentejo e o entendimento das ADLs sobre a implementação de DS no Baixo Alentejo;	Cruzamento das técnicas identificadas: Pesquisa documental, observação direta, associação livre de ideias e entrevista, que permitirão identificar o discurso político oficial, documentado, bem como as RS que serão manifestadas mediante os inquéritos por entrevista, quer a atores do poder local, quer aos atores-chave da sociedade civil.
<b>3</b>	Averiguar sobre os modos de organização e de participação da sociedade civil na promoção do DS no Baixo Alentejo;	Cruzamento das técnicas identificadas: Pesquisa documental, observação direta, associação livre de ideias e entrevista.
<b>4</b>	Identificar quais as representações sociais que os agentes de desenvolvimento local têm sobre o DS;	
<b>5</b>	Examinar as (in)complementaridades dos contributos das políticas públicas de municípios do Baixo Alentejo e das iniciativas das Associações de Desenvolvimento Local deste território na promoção do DS.	

De acordo com as opções metodológicas anteriormente assumidas, foram utilizadas as seguintes técnicas de recolha (e análise) qualitativa:

- pesquisa documental (revisão bibliográfica e documentos oficiais);

- inquérito por entrevista: entrevistas exploratórias a dois informadores qualificados, em paridade de género, os quais, pelo conhecimento e experiência considerável no processo de conceção dos documentos políticos estratégicos de âmbito regional (PORAAlentejo 2020) e local (PEDBA 2020), contribuíram para a aproximação à temática, no contexto do Baixo Alentejo;
- Técnica de Associação Livre de Ideias foi aplicada aos/às participantes do estudo de acordo com o guião de trabalho constante no Apêndice III;
- Entrevista semi-estruturada, aplicada aos/às participantes do estudo, seguindo um guião de entrevista aos/às dirigentes das ADLs (Apêndice IV) e aos autarcas (Apêndice V), e que se encontram transcritas na íntegra nos Apêndices VIII e IX, respetivamente;
- observação direta, durante a realização das entrevistas e apresentações públicas de programas políticos, nomeadamente a Sessão da Apresentação Pública da Unidade de Missão de Valorização do Interior (Beja, novembro, 2016);
- Análise de conteúdo dos documentos políticos estratégicos referentes às opções do plano de desenvolvimento para o Baixo Alentejo: de âmbito regional, o PEDBA 2020, e local, GOP e Orçamento de cada município do estudo de caso, para o ano de 2016 (Apêndice I).
- Análise de conteúdo dos dados da técnica de Associação Livre de Ideias (Apêndice VI);
- Análise de conteúdo dos dados expressos nas entrevistas aos/às dirigentes das ADLs (*vide* sinopse no Apêndice IX) e aos autarcas (*vide* sinopse no Apêndice X).

O Modelo de Análise que se apresenta de seguida esquematiza as dimensões, categorias e subcategorias que serão aferidas mediante as referidas técnicas de recolha de dados no estudo das representações sociais das PPLDS no BA.

Quadro: 4.4. Modelo de Análise das Representações Sociais das ADLs sobre PPLDS

CONCEITO	DIMENSÕES	CATEGORIAS	SUB-CATEGORIAS
<b>Representação Social das Políticas Públicas Locais de DS</b>	Imagem/ Conceito de Desenvolvimento Sustentável	<i>Imagem e Significado das PPLDS</i>	Identificação dos princípios do paradigma de sustentabilidade
			Significado de desenvolvimento local sustentável
			Identificação dos pilares fundamentais do DS a nível Local
			Identificação dos principais desafios da sustentabilidade
			Identificação dos principais constrangimentos
			Perceção sobre as PPLDS, tendo em consideração as ações, os processos, e os resultados
		Meios de comunicação/ace sso a informação	Meios de acesso a PPLDS Papel dos meios de comunicação no acesso à informação sobre esta temática
		Grau de correspondência das PPLDS com os princípios do DS	Adequabilidade dos valores de Sustentabilidade nas PPLDS
			Dimensões das PPLDS mais estruturantes para o Desenvolvimento local
	<i>O papel da sociedade civil na definição e operacionalização das PPLDS</i>	Imagem do Grupo de Pertença	O papel das ADLs e participação na promoção do DS
			Opinião das ADL sobre as PPLDS
		Imagem de outros grupos	Tipo de participação da ADL na definição, elaboração e operacionalização das PPLDS
			Opinião sobre o significado da PPLDS para as outras ADL
	<i>Expetativas face à mudança</i>	Nível individual	Opinião sobre o grau de conhecimento sobre PPLDS por parte de outras
			Expetativas individuais face às PPLDS
		Nível do grupo de pertença	Tipo de mudança pessoal ao nível de práticas de sustentabilidade após envolvimento na ADL
		Nível dos outros grupos	Tipo de mudança ao nível de práticas de sustentabilidade na ADL
			Tipo de mudança ao nível de práticas de sustentabilidade das outras ADL

A pesquisa documental visa “seleccionar, tratar e interpretar informação bruta existente em suportes estáveis” (Carmo e Ferreira; 2008:73), designadamente, para além da revisão bibliográfica, foram analisados os seguintes documentos: Agenda 21 Local, programas de desenvolvimento regional do Alentejo: PRIA, Pro-Alentejo, PORA, Estratégia Regional de

Especialização Inteligente, Plano de Ação Regional Alentejo 2020); o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo; e os Planos Estratégicos em vigor no mandato 2013-17 respetivos aos cinco municípios em estudo: Orçamento e Grandes Opções do Plano 2016 do Município de Beja, Orçamento Municipal e Grandes Opções do Plano 2016-19 do Município de Mértola, Opções do Plano 2016 do Município de Moura, Grandes Opções do Plano 2016-19 do Município de Ferreira do Alentejo, e Opções do Plano 2016-19 do Município de Serpa.

A técnica da associação livre de ideias teve origem na psicologia clínica e, atualmente, é frequentemente utilizada na psicologia e na sociologia como um instrumento que revela a representação conceptual dos indivíduos, permitindo a apreensão de conteúdos mentais de forma espontânea revelando, inclusive, conteúdos implícitos que não são habitualmente referidos ou aferidos por outras técnicas de recolha de dados (Polli e Kuhnen, 2013), e acede ao conteúdo semântico de forma objetiva e rápida (Roininen et al. 2006); Dany et al (2015) enfatizam a sua relevância no estudo das representações sociais: “Amongst the methods for collecting representations, we can single out the associative and reflexive approaches based on a variety of stimuli, amongst which the free association method occupies pride of place and is very much used” (Dany et al., 2015: 489).

De acordo com Sester et al. (2013), a técnica de associação livre de ideias permite o seguinte: parte do pressuposto de que o facto de se perguntar às pessoas sobre os seus primeiros pensamentos e ideias relativamente a uma questão ou imagem, possibilita o acesso às suas representações mentais mais latentes e ocultas sobre determinado estímulo; permite a associação espontânea fornecendo um guia naturalista para os participantes conferirem uma ordem ao seu pensamento e verbalizar o seu próprio modo de pensar; e, é bastante interessante para desvelar as raízes dos sentimentos das pessoas no que concerne à temática de investigação (Hollway e Jefferson, 2008). Por conseguinte, esta técnica apresenta um potencial interessante para o estudo das representações sociais permitindo identificar os elementos centrais e os periféricos através das associações expressas pelos participantes (Gonzalez et al. 2009).

Neste estudo, a técnica de associação livre de ideias é aplicada aos 12 participantes do estudo e desenvolve-se em 3 momentos: pede-se ao participante que refira a palavra/expressão/imagem a partir de três palavras-estímulo, “Sustentabilidade”, “desenvolvimento sustentável” e “PPLDS\_BA”, e pede-se que hierarquize da mais relevante para a menos relevante.

A técnica da entrevista é uma ferramenta de observação que utiliza tanto o discurso oral como as manifestações que o acompanham (riso, silêncio, mímica, entre outras) e que é muito interessante como material de observação ao permitir captar as perspetivas dos participantes, as quais são extremamente relevantes para o sucesso do objeto de investigação “An interview, rather than a paper and pencil survey, is selected when interpersonal contact is importante and when opportunities for follow-up of interesting comments are desired” (Morse; 1994). A entrevista semiestruturada revela as representações e os significados que o sujeito atribui ao mundo e aos relatos que expressa dos acontecimentos da sua história. A interpretação e análise dos dados recolhidos pretende ter em consideração a integração de cada elemento numa imagem organizada, não apenas em *strictu sensu*, mas também no sentido do que essa imagem representa para si.

No estudo empírico, as entrevistas semi-estruturadas são realizadas junto dos 12 participantes no estudo, de acordo com o modelo de análise sistematizado na tabela anteriormente apresentada, seguindo guiões de entrevista específicos para representantes das ADLBA e para representantes do poder local, tal como referido anteriormente. Os guiões de entrevista desenrolam-se em torno de três dimensões fundamentais: Imagem e conceito de DS, o papel da sociedade civil na definição e operacionalização das PPLDS, e expectativas face à mudança em prol da sustentabilidade. Conforme se pode observar das questões enunciadas nos referidos guiões, estas são adequadas ao tipo de membro do grupo inquirido, mantendo o alinhamento temático que permitirá o cruzamento dos dados. As entrevistas foram realizadas entre dezembro de 2016 e fevereiro de 2017, e tiveram uma duração média de 1h30.

A técnica da observação direta, associada à entrevista e à associação livre de ideias, permite detetar os aspetos que os inquiridos mostraram mais interesse em expressar, bem como aqueles em relação aos quais foram mais relutantes. De acordo com Morse (1994), as principais vantagens da observação direta são as seguintes: fornece informações diretas sobre o comportamento dos indivíduos e dos grupos; permite que o investigador “mergulhe” na situação/contexto; fornece boas oportunidades para identificação antecipada de certos resultados; e, os *apports* que proporciona pelo seu formato flexível e natural.

Análise de conteúdo é “uma técnica de investigação que permite fazer uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto das comunicações, tendo por objetivo a sua interpretação” (Berelson *apud* Carmo e Ferreira; 2008: 269), com especial enfoque na “inferência de conhecimentos relativos às condições de produção” (Bardin, 2006), uma vez que é a inferência que permite a passagem da descrição à interpretação. Esta técnica é igualmente interessante para a análise das componentes discursivas e textuais expressas quer pelos entrevistados quer pela documentação consultada e é utilizada neste estudo no que se refere aos documentos oficiais e às entrevistas realizadas.

Tendo em conta os objetivos de investigação e o estipulado no modelo de análise, a análise de conteúdo foi aplicada e aos documentos políticos estratégicos, de âmbito regional e local dos municípios em estudo, às entrevistas transcritas e à informação expressa na associação livre de ideias. A análise de conteúdo incidiu sobre a documentação de referência que assume o alinhamento com o Acordo de Parceria do Portugal 2020, designadamente o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo 2020 (PEDBA'2020) e sobre os respetivos Planos Estratégicos de cada Município em análise (mandato 2013-17).

Foi possível identificar cinco categorias (em alinhamento com a abordagem teórica) e respetivas unidades de registo (UR), conforme sistematizado no quadro seguinte:

- (i) “eixos estratégicos de desenvolvimento”,
- (ii) “papel dos instrumentos de PPLDS”,

- (iii) “relação da escala local-nacional com os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento”,
- (iv) “modelo de governança”,

Quadro: 4.5.

Estrutura da Análise de Conteúdo dos Documentos Estratégicos de DS do BA

Conceito	Categoria	Subcategorias (unidades de registo)
Desenvolvimento Sustentável	Eixos estratégicos de desenvolvimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objetivos e Ações</li> <li>• Estratégia de desenvolvimento</li> <li>• Vantagens competitivas</li> <li>• Efeitos de bloqueio</li> </ul>
	Papel dos instrumentos de PPLDS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Valorização dos instrumentos de políticas públicas</li> <li>• Desculpabilização</li> <li>• Alinhamento 2020 (Acordo de Parceria, Alentejo, Baixo Alentejo)</li> </ul>
	Relação da escala local-nacional com os Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Correspondência</li> <li>• Incerteza/incorrespondência</li> </ul>
	Modelo de Governança	<ul style="list-style-type: none"> <li>• reconhecimento da necessidade de envolvimento da sociedade civil</li> <li>• momentos e modos de participação</li> <li>• amplitude do processo de envolvimento da sociedade civil</li> </ul>

Em síntese, a *Parte II – Da Teoria à Investigação Empírica* reveste-se de extrema relevância na clarificação da correspondência e adequabilidade entre teoria, objeto e método de investigação, durante o qual esteve subjacente a preocupação pela devida fundamentação das opções tomadas. É extremamente motivador testar a abordagem teórica-metodológica da TRS, que revoluciona a psicologia, que recupera o senso comum, que reconhece a validade do subjetivo e das interações sociais na produção de conhecimento. A esta conquista acresce a inovação de ser utilizada no campo do desenvolvimento sustentável e, ainda, o recurso a técnicas de recolha de dados que se demarcam da obsessão pela quantificação e que preconizam a qualidade da informação aferida na proximidade e profundidade do pensamento e ação dos sujeitos, fator este que nos parece bastante pertinente na compreensão da efetiva sustentabilidade das comunidades e dos contextos.



Alicerçar a investigação em pilares estruturantes que permitam a sua validade e credibilidade é sempre um tremendo desafio para o/a investigador/a que ousa, com a modéstia necessária à atitude ponderada e reflexiva, enquadrar e validar os cânones teórico-metodológicos vigentes no espaço-tempo da produção científica em que se inscreve. Paradoxalmente, esta atitude é precisamente o motor do fascínio de fazer ciência, uma ciência *com* a sociedade, que sirva e inspire o presente e as gerações futuras.

### **PARTE III**

## **A SUSTENTABILIDADE EM “TODO O ALENTEJO DESTE MUNDO”: ESTUDO DE CASO DO BAIXO ALENTEJO**

## **CAPÍTULO 5 – APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

### 5.1. Análise das políticas públicas de desenvolvimento sustentável

O presente capítulo visa dar resposta ao Objetivo de investigação 1 “Comparar as políticas públicas do Baixo Alentejo face às recomendações e boas práticas internacionais de Desenvolvimento Sustentável” sendo, para tal, necessário conhecer e analisar o discurso oficial assumido nos documentos políticos do poder local do Baixo Alentejo. Procedeu-se à análise de conteúdo da documentação de referência que assume o alinhamento com o Acordo de Parceria do Portugal 2020, designadamente o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo 2020 (PEDBA’2020) e os respetivos Planos Estratégicos de cada Município em análise (mandato 2013-17).

Em primeiro lugar é importante esclarecer como se procedeu ao processo de recolha da informação: a documentação referente ao Alentejo 2020 encontra-se disponível no site da CCDR Alentejo, no qual também é possível aceder ao PEDBA’2020; quanto aos instrumentos políticos ao nível dos municípios, apenas o município de Serpa disponibilizou prontamente a documentação existente, via email, sendo que a documentação referente aos outros municípios apenas foi possível analisar a existente nos respetivos sites, nem sempre atualizada<sup>67</sup>, não obstante a realização de insistentes contactos (por email, telefone e presencialmente) a solicitar os instrumentos políticos de desenvolvimento local em vigor no mandato 2013-17, e Agenda 21 Local. De modo geral, os municípios acusaram a receção dos pedidos de informação, no entanto, o retorno da informação solicitada só foi possível mediante uma insistência considerável.

Tendo em consideração o foco da presente investigação sistematizado no modelo de análise, e de modo a conhecer e interpretar o discurso oficial sobre o DS para o BA, procedeu-se à análise de conteúdo do Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo

---

<sup>67</sup> Por exemplo, uma das autarquias disponibiliza *on-line* um conjunto de documentos estratégicos no link “Índice de Transparência Municipal”, mas que carecem de atualidade, por exemplo, Relatório de Sustentabilidade do Município(2008), Agenda 21 Local (2006), Plano Municipal de Ambiente (sem data, apenas a referência no conteúdo de que uma iniciativa pretende concorrer ao galardão Eco XXI em 2015), para além de que Plano Estratégico Municipal encontra-se “em fase de preparação” há, pelo menos, um ano.

Alentejo (PEDBA) (Apêndice I) e das Grandes Opções do Plano 2016 (GOP), enquanto instrumentos políticos de desenvolvimento estratégico de cada município em estudo (Apêndices I). A seleção destes documentos teve como critério o ano 2016, dado que, sendo o terceiro ano dos mandatos autárquicos 2013-17, é expectável que o executivo esteja em pleno funcionamento, estando em condições de se pronunciar de modo mais consistente sobre as questões em apreciação; teve que ver com facto de ser este o ano de disponibilização de candidaturas para o Quadro Comunitário; e, também é sobre este ano que foi possível reunir os documentos estratégicos do maior número possível dos municípios.

Por conseguinte, desta análise foi possível identificar quatro categorias:

- (i) “eixos estratégicos de desenvolvimento”,
- (ii) “papel dos instrumentos de PPLDS”,
- (iii) “relação da escala local-nacional - Fundos Estruturais Europeus de Investimento”,
- (iv) “modelo de governança”, que se apresenta de seguida.

#### **5.1.1. Eixos estratégicos de desenvolvimento.**

Na categoria (i) “eixos estratégicos de desenvolvimento” podem identificar-se seis unidades de registo (UR):

- “domínios de consolidação”,
- “efeitos de bloqueio”,
- “estratégia de desenvolvimento”,
- “operacionalização do desenvolvimento”,
- “objetivos” e
- “ações”.

##### Domínios de consolidação

No que concerne à UR “domínios de consolidação”, o documento em análise evidencia dimensões internas e externas do BA: por um lado, as potencialidades endógenas do

território, nomeadamente os “recursos turísticos”, mas que devem ser organizados na ótica do produto e, conseqüentemente, a “projeção externa” como estratégia de captação de novos investimentos; por outro lado, a cooperação intermunicipal capaz de “catalisar” um leque mais alargado de iniciativas da sociedade civil, para além do reforço da “massa crítica” que incute dinamismo à região. Neste sentido, na UR “vantagens competitivas” surge “o potencial turístico regional” e “assegurar uma melhor capitalização do enorme potencial económico aberto pelos projetos de expansão do regadio (Alqueva)” (PEDBA; p.13).

De acordo com o Orçamento e GOP 2016 do Município de Beja, evidenciam-se três domínios de consolidação: o “património imaterial” e concretização do Plano Estratégico do Cante, a “divulgação dos recursos endógenos e das potencialidades económicas” com o intuito de captar investimento e, “o processo de viabilização económica do Aeroporto” de Beja.

Dos municípios em estudo, o GOP 2016-19 de Ferreira do Alentejo é que destaca de modo mais evidente a dimensão “Ambiente” enquanto “preocupação constante”, demonstrando o peso que é dado no orçamento às despesas com “Recolha de resíduos sólidos, água, o saneamento e a manutenção e conservação dos espaços verdes” (GOP 2016 FA; p. 13). Para mais, o documento evidencia também a remodelação, reabilitação e instalação de novas ETAR’S, considerando que tal deu um contributo efetivo para a qualidade de vida das populações e, por conseguinte, “um importante contributo para a sustentabilidade ambiental”. Um segundo domínio de consolidação evidenciado refere-se à Feira de Ferreira e “apoio a coletividades culturais, desportivas, cívicas e ambientais que “merecerão sempre a melhor atenção” GOP 2016 FA; p.12). O terceiro domínio refere-se ao “apoio social aos mais carenciados” através do programa “Ferreira Solidária”.

No OP de Serpa 2016-19, o aspeto evidenciado com mais destaque, e logo em primeiro lugar, diz respeito à estabilidade financeira do município, pelo que considera ser importante “manter política rigorosa de gestão de recurso” (OP Serpa, 2016, p.4), seguidamente surge a capacidade de atração de investimentos, enquanto para gerar crescimento económico e emprego. Após estes dois domínios de consolidação são

elencados oito domínios referentes às dimensões social e cultural, designadamente: a qualidade de vida urbana, o património, a atração turística, a dinâmica cultural e desportiva, o movimento associativo, o desenvolvimento social, a gestão pública baseada na participação, nas parcerias e no exercício da cidadania e, ainda, as novas tecnologias enquanto ferramentas que aproximam a administração dos cidadãos.

De acordo com o GOP 2016 de Mértola, o município pretende dar continuidade, por um lado, à supressão de carências básicas nas áreas da habitação, saneamento básico, abastecimento de águas, arruamentos, transportes e acessibilidades, desenvolvimento social e saúde, “visa continuar a infraestruturação do concelho, melhorar as condições de vida (...), dinamizar a economia, aumentar os apoios e respostas sociais e saúde” (GOP Mértola 2016, p.3) e, por outro, dar continuidade ao investimento feito nas áreas cultural e lúdica, consideradas de “importância estratégica que continuam a ter para a dinâmica e imagem de Mértola” (GOP Mértola, 2016, p.3).

Associada a esta UR surge a referência a fatores que são considerados competitivos no território. O PEDBA evidencia, essencialmente, duas áreas: o “potencial turístico regional [...] será tanto mais eficaz quanto maior for a capacidade de fazer evoluir a atual oferta em termos de produto, distribuição e promoção” e as potencialidades da Barragem de Alqueva, que permite “assegurar uma melhor capitalização de transformação económica aberto pelos projetos de expansão do regadio” (PEDBA; p.13).

No município de Beja a questão da identidade local é destacada enquanto “valia histórica e arqueológica” e considerada potenciadora de alavancar as dinâmicas económicas e sociais do desenvolvimento; outra vantagem competitiva expressa relaciona-se com o setor da agricultura (domínio do regadio) “com potencialidades para incremento da base económica do espaço rural” (CM Beja - O e GOP 2016; 6).

No município de Ferreira do Alentejo, é considerada a promoção do território assente na estratégia “Ferreira do Alentejo no Centro do que é importante/Capital do Azeite” e no município de Serpa, as principais “vantagens competitivas” dizem respeito às “potencialidades ambientais e agrícolas, sobretudo as que decorrem do regadio do Alqueva, assim como as oportunidades de desenvolvimento relacionadas com a cultura, o

património e o turismo” (OP Serpa, 2016, p.10). Tal como no município de Beja, também em Serpa é evidenciada a temática da “identidade”, associada às tradições e às origens, e do “património”: edificado, erudito, popular, cultural e natural.

À semelhança dos outros municípios em análise, o GOP Mértola não apresenta uma enumeração significativa de “vantagens competitivas”, apenas referindo “um incremento também interessante ao nível dos rendimentos da propriedade, resultante das rendas das Eólicas da Corredoura. GOP 2017, p. 4), e evolução da receita municipal.

### Efeitos de bloqueio

Não obstante, os documentos identificam também os constrangimentos ao desenvolvimento, conforme sistematizados na UR “efeitos de bloqueio” e os aspetos apontados são, sobretudo, atribuídos a incapacidades e limitações afetas ao domínio interno do território, assumido como resultado de um determinismo histórico de “mais de meio século”, sendo que as referidas com mais frequência são (i) o comportamento recessivo da demografia e o (ii) reduzido dinamismo do tecido empresarial. A questão demográfica é expressa no documento do seguinte modo: “incapacidade de auto-regeneração demográfica da região”, “fraca capacidade de captação dos fluxos migratórios”, “tendências *pesadas* instaladas”, também referidas com uma frequência expressiva (PEDBA; p. 13), os próprios “custos de contexto” (PEDBA; p.16). A questão demográfica também é apresentada como relacionada com a “escassez de massa crítica” e enquanto causa da menor competitividade do tecido empresarial. Note-se que o défice demográfico comparativamente a outras regiões do país é apontado igualmente como uma desvantagem em termos políticos, já que, a representação democrática dos concelhos do Baixo Alentejo na Assembleia da Republica também é numericamente reduzida, questão esta que será apresentada com mais detalhe nos capítulos seguintes, dado que é um aspeto evidenciado quer por autarcas, quer pelos representantes das ADLs do Baixo Alentejo.

Para além destas condicionantes estruturais endógenas, o PEDBA considera que, a nível exógeno, o Baixo Alentejo, e para o período em questão, não está a concretizar avanços significativos na afirmação e dinâmica de desenvolvimento regional, nomeadamente em comparação com as regiões limítrofes, como a do Algarve e Litoral Alentejano: “risco de



periferização/marginalização em relação aos territórios mais dinâmicos da sua envolvente imediata”, “o Baixo Alentejo parece não estar a acompanhar as dinâmicas de consolidação/aumento de centralidade e atratividade locativa que se estão a desenhar na sua envolvente imediata”. Estas condicionantes exógenas surgem justificadas pela sobreposição das condicionantes endógenas que constituem um efeito de bloqueio muito significativo face às potencialidades da região “atual prevalência das debilidades da região sobre as suas potencialidades”, e “agravado pelas tendências *pesadas* instalada”.

A (i) “incerteza quanto ao Orçamento de Estado de 2016”, (ii) “os condicionamentos que persistem face ao contexto económico e político dos últimos anos (desde 2008)”, as (iii) “condicionantes ao nível das receitas”, são os principais “efeitos de bloqueio” ao desenvolvimento regional referidos frequentemente por todos os municípios que integram o estudo de caso. Nomeadamente, quanto ao ponto (i) “incerteza quanto ao Orçamento de Estado de 2016 e redução das transferências para a Administração Local”: “Estas reduções têm afetado toda a atividade municipal, já que a dependência destas transferências por parte de municípios como o de Ferreira do Alentejo é enorme” (GOP FA, 2016, p.9). O ponto (ii) os efeitos da “crise económico-financeira mundial” são frequentemente expressos dos modos seguintes: “os condicionamentos que persistem face ao contexto económico e político dos últimos anos” (GOP 2016 Beja falta p.), “desde o ano 2008 vivemos uma crise económico-financeira mundial, sem paralelo na nossa história recente (...) o impacto dessa recessão foi especialmente sentido e de forma significativa, principalmente nos municípios do interior” (GOP 2016-19 FA, p.9). O ponto (iii) “condicionantes ao nível das receitas”: “Também as receitas próprias, nomeadamente Taxas e Outras Receitas Municipais, que dependem exclusivamente da “economia local”, com a conjuntura que vivemos, sofreram uma brutal quebra” (GOP 2016-19 FA; p.9).

Ainda que o GOP Mértola não expresse conteúdo a respeito da UR “efeitos de bloqueio”, é comum aos restantes municípios o desagrado relativamente às matérias de finanças locais, designadamente no que concerne aos “montantes referentes à participação das autarquias locais nos impostos do Estado, as determinantes sobre a regularização de dívidas a fornecedores, as normas dos compromissos e, ainda, a cobertura de atividades resultantes de competências descentralizadas” (CM Beja - O e GOP 2016; 9). Também o

município de Ferreira do Alentejo refere-se ao quadro legal como sendo “extremamente exigente” o que, associado à “instabilidade política e governativa” constitui um forte condicionante à elaboração do Orçamento Municipal.

Aliás, este fator é referido logo no início de todos os documentos estratégicos analisados, o que, conjuntamente com o referido anteriormente, revela a forte dependência financeira em relação à Administração Central, e também aos FEEI, como será analisado posteriormente, para prosseguir com o desenvolvimento local.

Ainda que seja um facto ao nível da caracterização da região, apenas o OP de Serpa refere como constrangimento o envelhecimento da população e a sua fragilidade sob o ponto de vida social. (OP Serpa, 2016, p. 15).

#### Operacionalização das Estratégias de Desenvolvimento

Na UR “estratégias de desenvolvimento”, o PEDBA centra-as nas dimensões económicas e sociais, relacionadas com as questões da “atração de novos investimentos”, “empreendedorismo”, “emprego”, “valorização do capital humano e fixação de ativos na região”, mas também a dimensão social é evidenciada com “mitigar necessidades, carências e problemas sociais”, “inverter processo de desvitalização demográfica”, e “oferta de níveis elevados de qualidade de vida” (PEDBA; p.16). Note-se que neste momento não há qualquer relação explícita da estratégia de desenvolvimento com a dimensão ambiental, ainda que esta venha a surgir enquanto “objetivo” (UR) designada como “Território de excelência ambiental”.

A análise dos documentos estratégicos dos municípios em estudo constata que é o “desenvolvimento económico” que surge com maior relevo para o desenvolvimento dos concelhos, o qual, cruzando com a UR dos FEEI, se encontra extremamente dependente dos apoios dos Fundos Estruturais, como será explicitado posteriormente.

Quadro: 5.1. Operacionalização das Estratégias de Desenvolvimento

	Económica	Social	Cultural
Baixo Alentejo (PEDBA)	Atração de novos investimentos, Empreendedorismo, Emprego, Valorização do capital humano Fixação de ativos na região	Mitigar necessidades, carências e problemas sociais, Inverter processo de desvitalização demográfica, Oferta de níveis elevados de qualidade de vida.	
<u>Desenvolvimento sustentável</u> - Coesão económica e social, - Preservação do património natural e cultural, - Competitividade territorial mais equilibrada;			
Municípios (GOP/OP)	Iniciativas empresariais Cultura de empreendedorismo Captação de novas empresas e atividades (agroindústrias) Gerar riqueza e criação de emprego Valorização das potencialidades endógenas, Captação de investimentos privados, Qualificação urbana Programa de asfalto de vias em todo o concelho Promoção de Beja no exterior Modernização administrativa Eficiência energética em edifícios municipais	Coesão social, inclusivo e de igualdade de oportunidades Gestão participada Habitação e Serviços Coletivos Transportes e Comunicações Reversão de desvitalização demográfica, Valorização do capital humano e empregabilidade, Mitigação dos problemas sociais Oferta de níveis elevados de qualidade de vida Promoção da cidadania e da identidade local Gestão participada	História, cultura e identidade Serviços Culturais e Recreativos

Na UR “operacionalização do desenvolvimento” é claramente assumida a preponderância da dimensão económica sobre a social e ambiental, em que aquela é eleita para resolver as questões das demais, com uma aposta forte na “cultura de empreendimento” tal como consta na própria formulação da “Visão de Desenvolvimento Baixo Alentejo 2020”: “materialização iniciativas empresariais com capacidade para gerar valor, emprego e

residencial de ativos qualificados” (PEDBA; 15). Note-se que, nesta Visão de Desenvolvimento, a dimensão ambiental do desenvolvimento não é sequer mencionada explicitamente, e apenas surge de modo muito subliminar na última das designadas “seis ideias principais” subjacentes à estratégia de desenvolvimento preconizada pelo Baixo Alentejo numa referência a “quadro residencial de excelência em ambiente de baixa densidade” (PEDBA, 16).

Nestas “seis ideias”, duas são de índole económica, como as “iniciativas empresariais” e a “cultura de empreendedorismo”, e quatro de índole social, como a “reversão de desvitalização demográfica”, a “valorização do capital humano e empregabilidade”, “a mitigação dos problemas sociais” e “oferta de níveis elevados de qualidade de vida”, sendo que, tal como referido anteriormente, as económicas sejam consideradas como essenciais para sustentar as sociais. Esta evidência está patente igualmente nos indicadores chave da Meta 2020 para o Baixo Alentejo, em que dos treze indicadores selecionados, apenas um é relacionado explicitamente com a dimensão ambiental “taxa de crescimento do consumo de energia elétrica”, três com a dimensão social, como a “Taxa de retenção e desistência do Ensino Básico Regular”, a “Taxa de transição/conclusão no ensino secundário regular”, e “Proporção da população residente com ensino superior completo”, os outros nove indicadores são referentes à dimensão económica: “taxa de crescimento do PIB”, “PIB per capita”, “Intensidade exportadora da economia”, “taxa de crescimento de dormidas em estabelecimentos hoteleiros”, “peso da despesa em I&D no PIB”, “Taxa de natalidade empresarial”, “Taxa de sobrevivência das empresas criadas 2 anos antes”, “Taxa de emprego” e “Poder de compra *per capita*”.

### Objetivos estratégicos

Os “Objetivos Estratégicos” formulados reforçam, reiteradamente, a conceção do Baixo Alentejo enquanto um “território” (designação constante nos seis objetivos estratégico) “Amigo do Investimento”, “Empreendedor e Produtivo”, “de Excelência Ambiental”, “Residencial Apelativo” e “em Rede”. É curioso constatar que a expressão “amigo de” usualmente surge associada ao ambiente e não ao investimento, como é aqui o caso, e enunciado logo em primeiro lugar. Tanto nos “objetivos estratégicos” como nas respetivas

“Ações Estruturantes”, mais uma vez se assume claramente o foco centrado na economia regional, e na capacidade para gerar emprego, como estratégia que virá a superar os efeitos de bloqueio ao desenvolvimento atrás descritos “Uma parcela muito relevante destas Ações está direta ou indiretamente relacionada com a promoção do crescimento económico, admitindo-se que, na ausência deste, dificilmente existirão condições para (re)criar condições de atração de novos investimentos e pessoas para a região” (PEDBA; p.21).

Para além da ênfase na dimensão económica do desenvolvimento, o município de Beja destaca em primeiro lugar o “desenvolvimento económico e social”, mediante a captação de novas empresas e atividades, por exemplo, as agroindústrias. O município de Ferreira do Alentejo também considera o “desenvolvimento económico” como “determinante para o sucesso do nosso território” (GOP FA, 2016, p.11), o qual é identificado com “gerar riqueza” e “criação de emprego”, considerando, para tal, essencial, o “empreendedorismo”, a “valorização das potencialidades endógenas”, e a “captação de investimentos privados”, a “qualificação urbana” com a classificação do Centro Histórico e requalificação de edifícios históricos (GOP Beja, 2016).

O município de FA também considera que a “Requalificação/Regeneração Urbana” é um dos “eixos de intervenção” que será candidatado aos Fundos Comunitários e, a “promoção da cidadania e da identidade local”, em que a “gestão participada” é considerada ser a base do desenvolvimento integrado (GOP Beja 2016).

Outro dos aspetos referidos pelo executivo do município de Beja é a necessidade de um “programa de asfalto de vias em todo o concelho”, sendo referidas várias ruas que necessitam desta intervenção (GOP Beja 2016). A “promoção de Beja no exterior” e também referida, ainda com menos frequência do que os outros parâmetros referidos (GOP Beja 2016).

Para o município de FA, a “modernização administrativa”, a “eficiência energética em edifícios municipais”, a “refuncionalização de edifícios municipais”, e o “programa de recuperação de edifícios e espaços escolares”, também são elencados enquanto eixos de intervenção do município, necessitando, para o efeito o financiamento dos FEEL.

A respeito desta UR “estratégia de desenvolvimento”, o OP de Serpa utiliza expressamente a designação de “desenvolvimento sustentável” à qual associa três pilares considerados como fundamentais para o concelho: “coesão económica e social, preservação do património natural e cultural, e uma competitividade territorial mais equilibrada” (OP Serpa, 2016, p.5). Para tal, identifica “4 grandes eixos estratégicos”, cujas designações repetem “Serpa, um concelho de...”: história, cultura e identidade; (...) ativo, de qualidade de vida e sustentável; (...) coesão social, inclusivo e de igualdade de oportunidades; (...) de gestão participada e em defesa da população” (*ibidem*).

Neste documento estratégico, na clarificação dos “eixos estratégicos”, é utilizada a expressão de “sustentabilidade dos recursos”, a qual surge associada ao desenvolvimento turístico: “pensar e planear o desenvolvimento turístico do concelho significa privilegiar a sustentabilidade dos recursos, a identidade local, os sistemas de comunicação, a diversidade económica e os produtos culturais, criando novos fatores de atração” (OP Serpa, 2016, p.10); é, também, expressa uma “ótica de desenvolvimento sustentado” associado à promoção do “equilíbrio territorial e de qualificação das áreas urbanas”, nomeadamente, no que concerne ao ordenamento do território, urbanismo de qualidade, preservação ambiental, considerados fundamentais para a qualidade de vida e bem-estar das populações. O “desenvolvimento sustentável” do concelho também surge associado à dimensão social, no que respeita a “inclusão e coesão social”, fomentadas mediante “uma aposta forte na qualificação e na formação” (OP Serpa, 2016, p.15). Também é patente a preocupação pela questão dos resíduos urbanos e limpeza pública, ainda que apenas as campanhas de sensibilização sejam utilizadas como estratégia, limitadas à colaboração das juntas de freguesia e outras instituições, exemplificadas com os “estabelecimentos de ensino”.

Ainda que os “eixos estratégicos” integrem outras dimensões que não só a económica, e até seja destacado “a cultura, a História e a Identidade” enquanto áreas fundamentais para “o desenvolvimento sustentado do concelho”, assume-se que o “bem-estar dos munícipes” só é alcançável mediante o desenvolvimento económico, ao qual “atribuímos grande importância”, identificado, mais uma vez, com a atração de investimento e criação de emprego, por via da “nova agricultura”, que resulta das potencialidades do regadio e do

surgimento de outras culturas, e possibilidade de criação de indústrias na área da transformação agroalimentar.

Da análise do GOP Mértola 2016, constata-se que não existe qualquer referência às expressões “desenvolvimento sustentável” ou “sustentabilidade”. Aliás, as designadas “linhas de desenvolvimento estratégico da Autarquia” reportam-se ao “Plano Plurianual de Investimentos”, “onde são elencados os principais investimentos a concretizar, e as Atividades mais relevantes da gestão autárquica” (GOP Mértola 2016, p.2), em que “desenvolvimento” surge como associado a “investimento” financeiro. Por conseguinte, as áreas prioritárias de investimento, que também surgem enquanto “Objetivos” continuam a ser a Habitação e Serviços Coletivos (Objetivo 24), os Transportes e Comunicações (Objetivo 33), e os Serviços Culturais e Recreativos (Objetivo 34), que serão apresentados de modo detalhado na UR seguinte.

Na UR “Ações”, no município de Beja, o “bem-estar e qualidade de vida” é considerado um objetivo transversal, o qual poderá ser alcançado mediante a revitalização dos espaços públicos, nas freguesias e agregados do Concelho, e a dinamização sociocultural e desportiva. Por conseguinte, das seis “medidas, projetos e ações”, três são referentes à dimensão sociocultural “atividades criativas”, “regeneração do Centro Histórico”, “reabilitação e qualificação patrimonial”; uma, referente à atração do investimento externo como potenciadora de promoção do Concelho; uma sobre a “inovação social e melhoria da qualidade de vida”; e, a última é sobre os serviços municipais mediante o “reforço de proximidade e de interatividade com os municípios”.

Em consonância com os “4 grandes eixos estratégicos”, o OP de Serpa apresenta como Linhas de Ação as seguintes: para o “Eixo 1, Serpa - Um concelho de história, cultura e identidade, a salvaguarda e a valorização do património, a cultura e as indústrias criativas, e dinâmicas culturais”; para o “Eixo 2 Serpa – um concelho ativo, de qualidade de vida e sustentável”: a dinamização económica, dinâmicas do turismo, o espaço urbano e ambiente; para o “Eixo 3, Serpa – um concelho de coesão social, inclusivo e de igualdade de oportunidades”: a educação e a promoção da igualdade de acesso ao ensino, a intervenção social, o desporto, a juventude e o associativismo; e, para o “Eixo 4 Serpa – um

concelho de gestão participada e em defesa da população”: a qualificação dos serviços municipais, uma gestão participada e eficiente e em defesa da população. Da análise destas linhas de ação elencadas a cada eixo é de destacar que o conceito de “sustentável” consta associado à economia, ao turismo e ao ambiente (Eixo 3). Note-se que o documento é bastante esclarecedor relativamente às ações que integram cada eixo estratégico.

Da análise ao orçamento municipal 2016 de Mértola, constata-se que a percentagem mais elevada de investimento é afeta ao Objetivo 24 “Habitação e Serviços Coletivos”, com 31%, e no qual se incluem o ordenamento do território, saneamento, abastecimento de água, resíduos sólidos, proteção Meio Ambiente Conservação da Natureza. Não obstante, as ações que se encontram discriminadas dizem respeito a habitação, saneamento básico, e abastecimento de água, como por exemplo o abastecimento de água em João Serra, em Alcaria Longa e em Montes Altos (GOP Mértola 2016, p.8). 14% do investimento é atribuído ao Objetivo 33 “Transportes e Comunicações”, nas ações de construção de arruamentos, reparação de ponte e conclusão de beneficiação de uma estrada. Igualmente com 9% do investimento, é o valor atribuído quer ao Objetivo 25 “Serviços Culturais Recreativos e Religiosos” e ao Objetivo 34 “Comércio e Turismo”, constando como ação a construção do Pavilhão Multiusos de Mértola.

### 5.1.2. Papel dos instrumentos de PPLDS

Na categoria (ii) Políticas Públicas Locais de Desenvolvimento Sustentável (PPLDS) foram identificadas três UR: “valorização dos instrumentos de Políticas Públicas (PP)”, “desresponsabilização”, “alinhamento 2020”. Na UR “valorização dos instrumentos de políticas públicas” o próprio PEDBA reforça, sistematicamente, a sua relevância enquanto “referencial de política pública” e “guião estratégico”, elaborado em consonância com outros referenciais de política pública como o PAR Alentejo 2020, a EREI Alentejo e o PROT Alentejo (2010), cuja instância responsável é a CIMBAL, “iniciativa promovida e dinamizada pela CIMBAL”, “naturalmente como o primeiro e principal tomador das orientações estratégicas e programáticas”, e com a aprovação da CCDRA. Para além disto, o documento



aspira a “marcar um claro *ponto de viragem* ao nível das políticas públicas” ao aprofundar a cooperação entre a Administração Local e a Administração Central, e ao ativar “novas modalidades de *governance regional*” pretendendo envolver diversos atores da sociedade civil.

Concomitantemente, há também um discurso de salvaguarda caso os resultados aspirados não sejam alcançados no modo e tempo previsto, uma vez que envolver várias entidades participantes e que a natureza deste processo requer tempo para que possa surtir efeitos positivos. Esta informação surge reunida na UR “(des)responsabilização”, designadamente “prossecução destas metas se encontra obviamente condicionada ao comportamento e desempenho efetivo por parte de todos os agentes relevantes para esse fim”, “o novo perfil de políticas publicas para a região exige tempo de aprendizagem e de sedimentação de novas práticas de intervenção”, “a verificação de resultados no terreno não será imediata”, para além das condicionantes advindas das “tendências pesadas instaladas”.

Quadro: 5.2. Instrumentos de PPLDS:  
valorização, desresponsabilização e alinhamento 2020

Valorização	Desresponsabilização	Alinhamento 2020
<i>Referencial de política pública.</i> <i>Guião estratégico.</i> <i>Cooperação entre a administração local e a administração central.</i> <i>Novas modalidades de governance regional.</i> <i>Gestão criteriosa e ponderada sobre o investimento e programações financeiras.</i> <i>União entre poder local e municípios.</i> <i>Continuaremos com grande empenho.</i> <i>Principal documento legal.</i>	<i>Condicionada ao comportamento e desempenho efetivo por parte de todos os agentes relevantes.</i> <i>Exige tempo de aprendizagem e de sedimentação de novas práticas de intervenção.</i> <i>A verificação de resultados no terreno não será imediata.</i> <i>Condicionantes advindas das tendências pesadas instaladas.</i> <i>Não é fácil a gestão ao nível da administração local.</i> <i>Elaborar documentos previsionais neste cenário é um exercício difícil.</i>	<i>Desencadear processos de investimento decorrentes da apresentação de candidaturas ao Portugal 2020.</i> <i>Objeto de candidatura aos FEEI.</i> <i>Dependência dos investimentos em função dos incentivos financeiros.</i> <i>Aproximação da estratégia municipal às estratégias regional, nacional e europeia.</i> <i>Por via CIMBAL, a inscrição de projetos nas áreas da inclusão e coesão social, educação, dinamização de atividades económicas, proteção civil, da eficiência energética e da</i>

<i>Fundamenta e orienta.</i> <i>Executivo mostra-se responsável nas obrigações que lhe competem.</i> <i>Os documentos estratégicos apresentados seguem uma tendência de rigor e de contenção.</i>	<i>Ainda desconhecimento dos regulamentos dos eixos estratégicos.</i>	<i>modernização da administração.</i> <i>Estratégia DLBC.</i>
---	---	--

No que concerne ao executivo do Município de Beja, o documento apresenta um conjunto de adjetivos qualificativos que expressam a auto-percepção que o Executivo manifesta sobre o seu desempenho, em particular no que concerne à gestão financeira: “este Executivo se pauta por um sentido reforçado de responsabilidade que determina uma gestão criteriosa e ponderada sobre o investimento e programações financeiras” (p. 3), “tem sido apanágio deste executivo reforçar o rigor e assumir elevada prudência na assunção da despesa” (p.9); “cumprimento de opções estratégicas associadas a uma gestão criteriosa e orientada para o desenvolvimento sustentável” (P.9). Apenas é feita uma menção ao trabalho dos funcionários do município, e somente quanto à sua “dedicação e empenho” (p,7).

Já o executivo de FA adota um discurso que coloca ênfase no “objetivo primeiro servir as pessoas”, apresentando um lema que apela à união entre poder local e munícipes, e que surge destacado em maiúsculas: “JUNTOS PELA NOSSA TERRA”. No documento, auto-percepção da ação do executivo é expressa do seguinte modo: “continuaremos com grande empenho”, “dar o nosso contributo”, “é nossa obrigação continuar a tentar cumprir com os objetivos definidos no início do mandato” e, neste contexto, o desenvolvimento surge com correspondência a outras dimensões que não só a económica, isto é, “desenvolvimento social, económico e cultural”.

Quanto ao OP Serpa 2016, é explicitado que é este o “principal documento legal” que “fundamenta e orienta” a atividade do Município, reforçando-se o facto de ser a Câmara Municipal, e consequente aprovação da Assembleia Municipal, que institui a estratégia e linhas de ação para o concelho. O executivo mostra-se responsável nas obrigações que lhe competem, “não declinaremos o que for da nossa competência realizar” (OP Serpa 2016,

p.15), procedendo à ressalva de que “há medidas e reivindicações” que deverão ser assumidas pelo Poder Central, dado o âmbito nacional das mesmas.

A este respeito, o GOP de Mértola 2016 realça o seu desempenho na vertente financeira, expressando que os documentos estratégicos apresentados seguem “uma tendência de rigor e de contenção já traçada nos últimos anos (...) no que respeita aos principais eixos de investimento” (GOP, 2016, p.2).

No que diz respeito à UR “desresponsabilização”, este item refere-se às afirmações constantes nos documentos que, de alguma forma, servem como atenuantes ao facto das autarquias constatarem que nem sempre é possível alcançar plenamente os objetivos a que se propõem. No GOP Beja e no OP de Serpa, é possível encontrar a expressão de uma atitude de desresponsabilização quanto às opções constantes nestes documentos estratégicos, considerando que “não é fácil”(GOP Beja 2016) a gestão ao nível da administração local, ou que “Elaborar documentos previsionais neste cenário é um exercício difícil, como se pode perceber” (OP Serpa 2016) em que os atrasos dos “incentivos financeiros”, e da proposta de Orçamento de Estado de 2016, são as principais justificações apontadas.

O GOP de Mértola apenas faz uma ressalva relativamente às opções constantes no Plano de Atividades e Investimentos, justificada pelo ainda desconhecimento dos regulamentos dos eixos estratégicos, uma vez que Quadro Comunitário ainda não estava divulgado: “só podemos fazer suposições e previsões sobre as atividades e investimentos que pretendemos fazer” (GOP Mértola, 2016 P.2).

A UR “Alinhamento 2020” diz respeito à referência expressa das estratégias no plano local relativamente ao Alentejo 2020, ao Acordo de Parceria 2020 e à Europa 2020. No documento estratégico do município de Beja, a referência que surge relativamente ao alinhamento com a AP2020 e Parceria com a EU incide unicamente sobre “desencadear processos de investimento decorrentes da apresentação de candidaturas ao Portugal 2020” (P.3), sendo, mais uma vez, evidenciada a dependência dos investimentos em função dos “incentivos financeiros” que se aguardavam receber através dos FEEI, não constando expresso qualquer alinhamento referente aos princípios “crescimento inteligente,

crescimento sustentável e crescimento inclusivo”, nem tão pouco aos objetivos ou às áreas prioritárias.

Sobre esta UR, o OP de Serpa (2016) revela que o alinhamento se realiza por via da aproximação da estratégia municipal às estratégias regional, nacional e europeia. Por conseguinte, é valorizado que o município de Serpa, por via CIMBAL, se encontra integrado no Plano de Desenvolvimento e Coesão Territorial, mediante “a inscrição de projetos nas áreas da inclusão e coesão social, educação, dinamização de atividades económicas, proteção civil, da eficiência energética e da modernização da administração” (OP Serpa 2016, 21), e que apresentou candidatura a um Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano, mediante o Plano de Ação de Mobilidade Urbana Sustentável, desenvolvido, mais uma vez, através da CIMBAL. Para além do mais, o município de Serpa também se encontra integrado no Acordo de Parceria 2020, designadamente, na estratégia DLBC, parceria liderada pela Rota do Guadiana. No GOP de Ferreira do Alentejo (FA) não se regista qualquer evidência a este respeito, apenas como sendo objeto de candidatura aos FEEI.

### 5.1.3. Relação Local – Fundos Estruturais Europeus de Investimento.

Na categoria (iii) “Relação Local- Fundos Estruturais Europeus” foi possível aferir duas UR: “correspondência” e “clima de incerteza e de não correspondência”, sendo que as expressões da primeira (9 referências) são superiores à segunda (seis referências).

Quanto ao GOP de FA, a frequência de referência à UR “correspondência” (5 referências) é superior à da UR “Clima de incerteza e não correspondência” (3 referências). Analisemos cada uma per si. Na UR “Correspondência”, o cenário de que as opções estratégicas do desenvolvimento regional do Baixo Alentejo estão em alinhamento com as prioridades de financiamento dos FEEI são expressas dos modos seguintes: “PEDBA 2014-2020 coincide com implementação do período de programação dos FEEI em Portugal”, “articulação eficaz da estratégia regional com objetivos a nível europeu”, “a Visão de Desenvolvimento e o conjunto de Objetivos Estratégicos (...) são largamente convergentes”, “pleno alinhamento com a Estratégia Europa 2020”. Uma leitura possível destas evidências é a de que a “correspondência” resulta da identificação das prioridades estratégicas a nível local em função do que é objeto de financiamento por parte dos FEEI: “o *matching* estimado entre as apostas propostas e os referenciais já conhecidos permite antever um assinalável potencial de mobilização dos recursos financeiros que virão a ser disponibilizados” (PEDBA; p. 23), e “considera-se absolutamente decisivo potenciar a oportunidade que o período de programação 2014-2020 dos FEEI é suscetível de constituir para a região”(PEDBA; p.31) e, ainda, “interessa frisar que estas metas de alto nível enquadram mas não se confundem com aquelas que virão a ser oportunamente acordadas no contexto específico de instrumentos contratuais concretos (...)naturalmente dependentes das tipologias de intervenção abrangidas e dos recursos financeiros alocados” (PEDBA; p.16e 17). No GOP de Mértola 2016, não há qualquer referência a este respeito, o qual só sucederá no de 2017 (que não está incluído neste estudo).

No documento estratégico do município de Beja, a correspondência entre local e FEEI é feita através do seguinte modo: as “Opções do Plano” são selecionadas em função do que possa ser enquadrado pela atribuição de financiamento por parte da programação 2020:

“com o propósito de aproveitamento do período de programação 2020” (GOP Beja; 13), referindo o quão limitado é o investimento municipal, pelo que se encontra extremamente dependente dos FEEI.

O GOP de FA evidencia a “correspondência/dependência” com o Quadro Comunitário de Apoio QREN 2007-2013, reforçando que a Câmara deu uso às “comparticipações financeiras da União Europeia” em projetos que “fossem das efetivas necessidades das pessoas, assegurando a sua sustentabilidade”, tendo feito uso de 2,3 milhões de euros., não esclarece, no entanto, como foi feito esse diagnóstico e em quais projetos concretamente foram aplicados. Mais uma vez, é expressa a ideia de que os FEEI foram, e serão, fundamentais para a concretização das intervenções municipais, “as participações comunitárias têm nos últimos anos assumido uma importância incontornável na realização dos investimentos municipais” (GOP FA, 2016, p. 12), exemplificando que a construção de uma nova ETAR para Ferreira do Alentejo “estará sempre dependente do financiamento comunitário”, pelo que pretende incluir este projeto na candidatura ao POSEUR.

À semelhança dos referido para os municípios anteriores, também o município de Serpa expressa no OP 2016 que os investimentos “estão muito dependentes” e “muito condicionada” ao financiamento auferido através do Portugal 2020, sendo que qualquer candidatura será formatada de modo a “aproveitar até ao limite os apoios nacionais e comunitários” (OP Serpa 2016; 4).

Quadro: 5.3. Relação Local- FEEI:  
correspondência vs não correspondência

	Correspondência	Incerteza/Não correspondência
<b>Baixo Alentejo (PEDBA)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- coincide com implementação do período de programação dos FEEI em Portugal</li> <li>- articulação eficaz da estratégia regional com objetivos a nível europeu,</li> <li>- “a Visão de Desenvolvimento e o conjunto de Objetivos Estratégicos (...) são largamente convergentes”;</li> <li>- “pleno alinhamento com a Estratégia Europa 2020”;</li> <li>- o <i>matching</i> estimado entre as apostas propostas e os referenciais conhecidos;</li> <li>- é decisivo potenciar a oportunidade dos FEEI para a região;</li> <li>- as metas de alto nível enquadram mas não se confundem com as que virão a ser acordadas no contexto específico de instrumentos contratuais concretos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- preocupação sobre suficiência de aplicação dos recursos financeiros e o grau de ajustamento às prioridades temáticas de intervenção.</li> <li>- “risco de desinvestimento” por parte das políticas públicas da Administração Central em territórios regressivos e de baixa densidade como o Baixo Alentejo.</li> <li>- “impasse” quanto à conclusão das infraestruturas que são consideradas “determinantes para o futuro da região (IP8 e o IP2, e a falta de eletrificação da linha férrea Beja- Casa Branca.</li> </ul>
<b>Municípios (GOP e OP)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- as “Opções do Plano” são selecionadas em função do que possa ser enquadrado pela atribuição de financiamento por parte da programação 2020;</li> <li>- o propósito de aproveitamento do período de programação 2020;</li> <li>- investimento municipal limitado repercute-se na extrema dependência dos FEEI;</li> <li>- CM deu uso às “comparticipações financeiras da União Europeia” em projetos que “fossem das efetivas necessidades das pessoas, assegurando a sua sustentabilidade”;</li> <li>- os FEEI foram, e serão, fundamentais para a concretização das intervenções municipais;</li> <li>- os investimentos “estão muito dependentes” e “muito condicionados” ao financiamento auferido através do Portugal 2020;</li> <li>- “aproveitar até ao limite os apoios nacionais e comunitários”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- indefinições significativas quanto ao volume e ao tempo dos fluxos financeiros, determinantes ao nível das receitas e despesas;</li> <li>- a incerteza quanto à execução financeira, ao período de candidaturas, e aos processos de aprovação e de realização física dos respetivos projetos e ações;</li> <li>- “enormes incertezas quanto ao futuro” e “total indefinição quanto à utilização e aproveitamento do novo QAC PT 2020”;</li> <li>- excessiva burocracia e clima de incerteza dificultam a definição da calendarização das ações que integram o OP;</li> <li>- “um cenário de incerteza” que dificulta a elaboração e apresentação dos documentos previsionais do Município, imputado ao desconhecimento do OE 2016 e das linhas que abrangem o financiamento do QAC;</li> <li>- ainda sem perspectivas reais de financiamento comunitário.</li> </ul>

Na UR “Clima de incerteza/não correspondência”, efetivamente, o PEDBA também expressa a incerteza face à correspondência dos FEEI relativamente às necessidades e desafios específicos do Baixo Alentejo, sistematizadas na UR “incerteza (não correspondência)” em que preocupação surge relativamente à suficiência de aplicação dos

recursos financeiros e ao seu grau de ajustamento às prioridades temáticas de intervenção. Esta “incerteza” não só com a Política Comunitária de Coesão, mas também com as Políticas Públicas Nacionais. É referido o “risco de desinvestimento” por parte das políticas públicas da Administração Central em territórios regressivos e de baixa densidade como o Baixo Alentejo, no seguimento das “restrições que vêm sendo impostas no âmbito da despesa pública”, para além do “impasse” quanto à conclusão das infraestruturas que são consideradas “determinantes para o futuro da região (IP8 e o IP2), ao qual acresce, atualmente, a falta de eletrificação da linha férrea Beja- Casa Branca.

O GOP de Beja (2016) atribui aos atrasos destes “incentivos financeiros” o cenário de um “clima de incerteza” para a concretização dos objetivos propostos em desenvolvimento local, referente, nomeadamente, a “indefinições significativas quanto ao volume e ao tempo dos fluxos financeiros, determinantes ao nível das receitas e despesas” (GOP Beja; 2016, 9), “a incerteza quanto à execução financeira, quer em relação ao período de candidaturas, quer em relação aos processos de aprovação e de realização física dos respetivos projetos e ações” (GOP Beja; 2016, 9).

No GOP do município de FA, o “clima de incerteza” é referido por expressões como “enormes incertezas quanto ao futuro” e “total indefinição quanto à utilização e aproveitamento do novo Quadro de Apoio Comunitário – Portugal 2020”, tendo passado quase dois anos desde o início do Quadro Comunitário e ainda terem sido disponibilizados quaisquer apoios; outro aspeto frequentemente associado a este é relativamente à aprovação ao nível do Orçamento de Estado. Este “clima de incerteza” é atribuído “muito por culpa da excessiva burocracia” que obstaculiza a materialização dos apoios em “reais investimentos”, apontando-se este aspeto com consequências negativas para a atividade do município.

Também o município de Serpa expressa que o “atraso e indefinições” quanto ao arranque das candidaturas gera um clima de incerteza, e dificulta a definição da calendarização das ações que integram o OP Serpa 2016. O GOP de Mértola 2016 expressa igualmente que se verifica “um cenário de incerteza” que dificulta a elaboração e apresentação dos documentos previsionais do Município, imputado ao desconhecimento do Orçamento de



Estado 2016 e ao desconhecimento das linhas que serão abrangidas pelo financiamento do Quadro Comunitário. “ainda sem perspectivas reais de financiamento comunitário” (GOP Mértola 2016, p.3).

#### 5.1.4. Modelo de Governança.

No concerne à categoria (iv) “governança”, é possível identificar três unidades de registo: “reconhecimento da necessidade de envolvimento dos stakeholders”, “momentos e modos de participação” e “amplitude do processo de envolvimento dos stakeholders”. É de notar que, nesta categoria, o GOP de FA e o GOP de Mértola não expressam qualquer referência.

Na UR “reconhecimento da necessidade de envolvimento da sociedade civil/stakeholders” é notória a preocupação que se pretende mostrar, através do PEDBA, sobre a implementação de um modelo de governança participativo que envolva a sociedade civil e outros stakeholders, ainda que estes surjam referidos nove vezes e aquela apenas três, é afirmado ao longo do documento que a CIMBAL procurou assegurar o envolvimento dos stakeholders e seus contributos. Não obstante, também fica explícito que, no que concerne à condução do processo e tomada de decisão, é a CIMBAL que assume a preponderância dos processos “amplo processo de planeamento participado conduzido pela CIMBAL” (PEDBA; 2014: p.4), bem como a seleção dos próprios stakeholders que podem participar, modos e momentos de participação, tal como a análise que se segue irá demonstrar. Assim, o documento refere a introdução da governança na política pública naquilo que aprecia como sendo “novas modalidades de *governance* regional” na expectativa de associar a sociedade civil à intervenção dos poderes públicos pelo que se evidencia a UR “reconhecimento da necessidade de envolvimento dos stakeholders”, expressa ao longo de todo o documento.

Esta preocupação da CIMBAL demonstrar no documento que se procurou envolver a sociedade civil é evidente em expressões como as seguintes: “O PEDBA (...) incorpora

plenamente o contributo específico dos principais stakeholders da região”, “envolvimento permanente desses stakeholders”, “incorporasse plenamente o contributo específico dos principais stakeholders da região”, “reforço da parceria estabelecida entre a CIMBAL e os principais stakeholders da região”. Ainda que o PEDBA alerte para “não coartar o espaço de atuação próprio dos agentes coletivos não pertencentes ao setor público” (p.15), constata-se que seleção dos participantes foi feita de acordo com o entendimento da CIMBAL sobre “principais stakeholders”, “conjunto restrito de stakeholders-chave” ou “apoando os que revelem maior potencial de diversificação, enraizamento no território e demonstração de resultados” (p.12). Ora, o entendimento de governança é muito mais abrangente do que isto, e a seleção adotada pode vir a reproduzir o envolvimento dos agentes regionais com capacidade técnica e projeção regional, em detrimento da participação de outros agentes locais.

No GOP de Beja (2016) a referência ao envolvimento da sociedade civil surge, sobretudo, na dimensão cultural, aquilo que o executivo designa por “descentralização cultural”, na ação junto das freguesias rurais e na relação do Município com outras entidades públicas e privadas. Assim, é essencialmente o “movimento associativo e criadores culturais do concelho” que são considerados “os mais importantes meios e um recurso imprescindível”, “parceiros privilegiados”, em que o “envolvimento da população” surge apenas associado à dimensão cultural, designadamente, “na apropriação de uma forte identidade cultural” (p.3.).

No OP Serpa 2016 constata-se uma significativa referência ao item a que se refere esta UR, registando-se uma frequência de 12 ocorrências, o que é superior ao registado nos outros OP em análise. Assim, o município de Serpa expressa assumir uma “política de parceria e de colaboração” e intende “aprofundar a gestão pública, baseada na participação, nas parcerias e no exercício da cidadania” (OP Serpa 2016, 4), “fomentando a participação, o diálogo e a discussão” (OP Serpa 2016, 21). Este “reconhecimento da necessidade de envolvimento da sociedade civil/stakeholders” fundamenta-se nos seguintes argumentos: “para nós as pessoas estão em primeiro lugar” (OP Serpa 2016, 15), a participação cívica e a mobilização são cada vez mais exigentes” (OP Serpa 2016, p.21), “a intervenção cívica nos

assuntos coletivos é uma das frentes de atuação desta autarquia e motor de todo o processo de planeamento” (ibidem).

O OP de Serpa enuncia igualmente as principais áreas em que esta “participação” é considerada essencial: turismo (“empresários do turismo”), educação e ensino (“parcerias e envolvimento da comunidade”), desporto (“movimento associativo e agentes desportivos do concelho”), juventude (“associações de jovens e grupos informais”).

Quadro: 5.4.

Do reconhecimento da necessidade de envolvimento da sociedade civil à participação

	Reconhecimento da necessidade de envolvimento da sociedade civil	Momentos e modos de participação
Baixo Alentejo (PEDBA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Modelo de governança participativo que envolva a sociedade civil e outros <i>stakeholders</i>;</li> <li>- Reforço da parceria estabelecida entre a CIMBAL e os principais <i>stakeholders</i> da região.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Na condução do processo e tomada de decisão é a CIMBAL que assume a preponderância dos processos;</li> <li>- “Elementos Centrais de Diagnóstico consensualmente reconhecidos e partilhados pelos <i>stakeholders</i> regionais”;</li> <li>- “Mecanismos permanentes de cooperação e concertação estratégica”;</li> <li>- “Momentos formais de auscultação, debate e validação”;</li> <li>- Mediante as EDLBC.</li> </ul>
Municípios (GOP/OP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Política de parceria e de colaboração</li> <li>- Aprofundar a gestão pública, baseada na participação, nas parcerias e no exercício da cidadania</li> <li>- Descentralização cultural”, na ação junto das freguesias rurais e na relação do Município com outras entidades públicas e privadas, participação cívica e a mobilização, a intervenção cívica nos assuntos coletivos.</li> <li>- Turismo (“empresários do turismo”), educação e ensino (“parcerias e envolvimento da comunidade”), desporto (“movimento associativo e agentes desportivos do concelho”), juventude (“associações de jovens e grupos informais”).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- O “apoio” e “incentivo” à organização de associações e estruturas de cidadania;</li> <li>- Processo de auscultação, interno e externo;</li> <li>- Conselho Municipal de Educação;</li> <li>- Realização de “Conselhos Gerais”, com a participação de representantes do Município em reuniões;</li> <li>- Protocolos de descentralização para as juntas de freguesia;</li> <li>- Reuniões descentralizadas da CM;</li> <li>- “Processo de consulta pública”: reuniões com a população, em todas as freguesias, com entidades e instituições locais;</li> <li>- Reforço da informação e divulgação municipal.</li> </ul>

Na UR “momentos e modos de participação”, o PEDBA dá a entender que o envolvimento da sociedade civil e stakeholders foi contemplado em todas as fases do processo de

planeamento e também de redação do documento: “Elementos Centrais de Diagnóstico consensualmente reconhecidos e partilhados pelos *stakeholders* regionais”, “através de mecanismos permanentes de cooperação e concertação estratégica”, “momentos formais de auscultação, debate e validação”. Este processo de participação concretizou-se mediante as seguintes modalidades: “numerosas reuniões de trabalho”, como sejam os “quatro workshops temáticos”, “seis oficinas de projeto”, “apresentação pública da versão preliminar” do PEDBA, e integrou a orgânica de preparação do PEDBA através da criação do Conselho Estratégico para o Desenvolvimento Intermunicipal do Baixo Alentejo, em janeiro de 2014, do Conselho Consultivo do PEDBA e dos Grupos Temáticos de Operacionalização do PEDBA. No entanto, o Conselho Consultivo não delibera, apenas emite pareceres, e a organização dos Grupos Temáticos também decorre da decisão da Direção Executiva do PEDBA “deverá partir da iniciativa da Direção Executiva do PEDBA’2020 e ser validada pela Direção Política e pelo Conselho Consultivo, assentando na mobilização dos agentes com relevância” (PEDBA, p.41).

O executivo político considera que as pessoas “estão sempre primeiro, pois são sujeitos e destinatários das intervenções do Município”, não obstante, quanto aos “momentos e modos de participação” o executivo apenas considera o “apoio” e “incentivo” à organização de associações e estruturas de cidadania não esclarecendo em que é que consiste efetivamente este “apoio”. No documento estratégico também é referida uma “metodologia” de um “processo de auscultação, interno e externo, para as presentes opções do plano e orçamento, referindo ter realizado “mais de 30 reuniões”, no entanto, não está disponível a síntese dessas reuniões, nem a explicitação de quais das sugestões da população foram tidas em consideração, para além também de não existir qualquer referência se houve a preocupação de realizar uma divulgação da calendarização dessas reuniões e se os horários escolhidos para o efeito promoviam a inclusão social dos vários grupos populacionais.

Quanto a esta UR “momentos e modos de participação”, no OP Serpa 2016 consta a existência do Conselho Municipal de Educação; a realização de “Conselhos Gerais”, em que se verificou a participação de representantes do Município em reuniões; protocolos de descentralização para as juntas de freguesia; reuniões da CM Serpa descentralizadas; a

realização, em 2015, de “um processo de consulta pública” com reuniões com a população, em todas as freguesias, em com entidades e instituições locais; e, reforço da informação e divulgação municipal. Assim, o documento expressa algumas medidas de descentralização e que poderão proporcionar uma maior proximidade com a população, não obstante, ainda permanece pouco claro quanto aos modos efetivos de participação da sociedade civil, sendo que esta “participação” apenas será sinónimo de “auscultação pública”, “ouvindo os seus problemas, necessidades e sugestões para incluir no Plano de Atividades do Município” (OP Serpa 2016, 21), sendo que o OP Serpa é omissivo quanto ao envolvimento da população em processos de tomada de decisão, não referindo quem participa, nem quais das propostas foram assumidas no Plano de Atividades.

Na UR “amplitude do processo de envolvimento dos stakeholders”, o PEDBA refere que o debate foi aberto a perto de “4 dezenas de stakeholders” e que as oficinas de projeto procuraram mobilizar cerca de “6 dezenas”, conforme listagem constante no Anexo I. Importa esclarecer que, maioritariamente, estes agentes são instituições públicas, com a exceção dos DLBC e Empresas de maior projeção regional. Foi estabelecido contacto com a CIMBAL para obter esclarecimento relativamente aos critérios que estiveram subjacentes à seleção da participação dos stakeholders, obtendo a seguinte resposta

A seleção dos stakeholders a envolver no processo de elaboração do PEDBA’2020 procurou privilegiar a mobilização de agentes-chave com influência efetiva no desenvolvimento do Baixo Alentejo, contemplando aí entidades públicas e entidades privadas (maioritariamente sem fins lucrativos e representativas de grupos específicos de interesse).

(CIMBAL, novembro de 2017)

Procurou-se também indagar quais os contributos da sociedade civil para a conceção do documento, tendo sido obtido o esclarecimento de que

O documento esteve em consulta pública no site da CIMBAL que o divulgou através dos meios habitualmente utilizados. Não foram rececionados quaisquer contributos nem pedidos de participação no processo” e que “Apenas foram recebidos contributos escritos do Instituto Politécnico de Beja e da EDIA. Em qualquer caso, foi publicitado no site da CIMBAL um documento datado de 22 de Julho de 2013 intitulado “Principais Mensagens da 1ª Fase de Auscultação dos Stakeholders da Região”.

(CIMBAL, novembro 2017).

O documento institui ainda estratégias integradas de desenvolvimento numa lógica *bottom-up*, que são as Estratégias de Desenvolvimento Local de Base Comunitária (EDLBC) e, sobre este item, evidencia-se a UR “estratégias de abordagem *bottom-up*”. A este respeito o PEDBA considera que as EDLBC terão um papel fundamental para a implementação das estratégias de desenvolvimento, que são afetas a territórios de componentes rurais, urbanos e/ou piscatórios e costeiros, “um contributo potencial muito expressivo para a prossecução de diversos Objetivos Temáticos do QEC”, no que concerne a “promover a diversificação da sua base económica, a criação de emprego e a resposta a problemas de pobreza e exclusão social”. Entendido como sendo uma estratégia de “aprofundamento e capitalização das experiências de promoção do desenvolvimento rural levadas a cabo em anteriores períodos de programação por parte dos GAL” serão estes cinco GAL que irão ser responsáveis pela gestão das EDLBC.

Quando o GOP de Beja (2016) explicita que parceiros “são sempre essenciais” menciona duas entidades públicas (IPBeja e CEBAL) e três do setor empresarial (ACOS, ACSTDB e NERBE), não constando nenhuma referência às ADLs ou outras associações da sociedade civil. De acordo com o OP Serpa 2016, o “trabalho de parcerias em várias áreas” para o desenvolvimento, surge associado a organismos públicos, designadamente a Rede Portuguesa de Municípios Saudáveis, a Rede de Municípios com Centro Histórico, o IPBeja e a CIMBAL.

## 5.2. Representações sociais do poder local sobre as PPLDS.

### 5.2.1. Princípios e estratégias do DS.

Para conhecer as representações sociais dos autarcas sobre a dimensão “Princípios e Estratégias do Desenvolvimento Sustentável”, estes foram inquiridos relativamente ao que consideravam serem “Q2. Os pilares fundamentais do DS a nível local”, “Q3. Os principais desafios da sustentabilidade”, “Q4. Os principais constrangimentos ao DS” e “Q5. Os contributos efetivos para o DS”. No decurso das entrevistas foi possível constatar que alguns dos entrevistados expressaram dificuldade em fazer a distinção entre desafios/constrangimentos/contributos ao DS, considerando que certos fatores que apontavam numa resposta como “desafios” foram também identificados nos outros itens, ainda que apresentados sobre outros ângulos. Por exemplo, o “emprego” foi referido como desafio, no que concerne à capacidade das autarquias conseguirem fomentar a criação de emprego; como constrangimento, dado que a “falta de emprego” dificulta segurar e captar população para o Baixo Alentejo; e, contributo, quando a criação de postos de trabalho contribui para fixar pessoas na região e, mediante a qualificação formativa e profissional, se consegue uma sociedade civil com consciência crítica e dinâmica, colaborando na promoção do DS. Passemos à análise mais detalhada das respostas às questões.

Na Q2. *Quais os pilares fundamentais do DS a nível Local*, o tema referido com maior frequência e por todos os entrevistados foi “ambiente”, nas seguintes vertentes: “meio natural”, “natureza”, “riqueza dos solos”, alterações climáticas”, “ambiente urbano”, “turismo natureza”. Outros pilares identificados pela maioria dos entrevistados foi “desenvolvimento económico”, “demografia” e “emprego”. Na Q3. *Quais são os principais desafios da sustentabilidade*, os entrevistados identificaram os “desafios da sustentabilidade” de modo diversificado, apenas com uma certa sintonia no que concerne à “educação ambiental”, expressando que a “assimilação dos conceitos e as práticas” por parte das pessoas, é fundamental para a sustentabilidade. Para além deste aspeto, foram também referidos os seguintes: “renovar demograficamente os territórios”, “gerarmos

emprego”, “salvaguarda do património natural, da natureza em si, e até nós!”, “aproveitar com harmonia os recursos” e “com regras”.

Na Q4. *Quais os principais constrangimentos*, tal como referido, os “constrangimentos” surgem associados ao campo semântico dos “desafios” da sustentabilidade anteriormente mencionados: “falta de educação e de preparação da população para a questão ambiental”, “questão demográfica”, falta de condições (das autarquias) ao nível da empregabilidade”, “falta de planificação”. Foram também sinalizados outros “constrangimentos” relacionados com a discriminação dos territórios do interior do país: “concentração de investimento no litoral e no algarve”, “falta de coesão regional”, “encararmos o interior do país como uma causa perdida” e, ainda, relativas a condicionantes burocráticas e legais: “o excesso de licenças”, “perturbações por parte da burocracia (...) do ordenamento, (...) regulamento”. Um dos entrevistados centrou a sua resposta em aspetos globais de âmbito económico: “o dinheiro está a mandar no mundo” e “supremacia alemã e francesa”.

Na Q5. *O que é que acha que contribui efetivamente para o DS*, a temática “recursos” é comum à maioria dos entrevistados, relacionada com os seguintes aspetos: “aproveitar os recursos de forma mais correta”, “o bom aproveitamento dos nossos recursos endógenos”, “utilização do nosso património para fins turísticos”, “salvaguarda do património (...) para tirar daí alguns dividendos económicos”. Uma segunda vertente, surgem as questões relacionadas com a capacitação do poder político do Baixo Alentejo e autonomia das autarquias: “descentralização e (...) sermos soberanos”, “Ter capacidade de intervenção legal, administrativa e financeira”, articular entre as várias entidades locais, centrais e mesmo privadas, essa intervenção”, o “poder central” promover condições para que as autarquias possam atuar a favor do desenvolvimento sustentável local. Uma terceira vertente de respostas relaciona-se com a educação e formação cívica: “campanhas cívicas”, “É necessário que as pessoas conheçam bem o conceito de DS e o assimilem bem”, “O ensino/escolas”.



### 5.2.2. Políticas Públicas Locais de DS.

Para aferir as representações sociais dos autarcas entrevistados sobre as PPLDS, esta dimensão desdobrou-se em três questões que focaram o seguinte: “Q6. Quais as ideias que tem sobre as PPLDS, tendo em consideração as ações, os processos, e os resultados”, “Q7. Como tem conhecimento das políticas públicas, através de que meios de comunicação” e “Q9. Quais as dimensões das PPLDS que considera mais estruturantes para o Desenvolvimento local”.

Na “Q6. Quais as ideias que tem sobre as PPLDS, tendo em consideração as ações, os processos, e os resultados”, a tendência expressa nas respostas a esta questão foi marcada pela problematização em torno da dimensão “local” das políticas públicas de desenvolvimento sustentável “falar de políticas locais e desenvolvimento sustentável, é algo que tem tendência em diminuir, [...] temos que ter uma perspetiva mais regional do conceito” (E10P). Na prática, os autarcas consideram que os municípios, per si, estão extremamente limitados na sua atuação, a qual requer a transferência de financiamento do Poder Central e dos Fundos Estruturais, uma vez que as receitas próprias são insuficientes para fazer face ao combate aos aspetos pejorativos da interioridade: “o Governo quer passar responsabilidades, não quer passar competências” (E12P) ou “Não ser dada capacidade às autarquias para definirem as políticas locais” (E11P). Um dos autarcas (E8P) expressou que, de acordo com a Constituição, existem três poderes em Portugal: central, regional (que considera que nunca se efetivou) e outro local, e que são autónomos. Não obstante, algumas das orientações e das obrigações que decorrem do Orçamento de Estado poderão ser consideradas como inconstitucionais dado que “está a entrar diretamente na autonomia do Município”; como exemplo, indicou a Lei dos Dirigentes que estipula a proporcionalidade dos Chefes de Divisão em função do nº de munícipes, com a qual não concorda, considerando que deveria ser cada autarquia a definir, desde que não estivesse em situação de dívida: “Isto é um exemplo que simboliza muito o é interferir na autonomia e a forma de funcionar de uma autarquia” (E8P).

Deste modo, o “local” encontra-se integrado no “regional” tanto pela coincidência ao nível das problemáticas comuns aos vários municípios do Baixo Alentejo, como a regressão demográfica e a falta de criação de postos de trabalho e, também, pelas potencialidades

dos recursos, designadamente, o património, turismo e agricultura: “é necessário que a região não esteja toda espartilhada (...) As políticas podem ser aferidas bottom-up e também top-down: se houver esse conceito a nível regional, nós podemos ir trabalhando nesse sentido a nível local” (E10P). Um dos exemplos desta atitude proativa ao nível do município são estratégias de salvaguarda do património, até para que também seja um ativo económico, a aposta na produção biológica e nas indústrias agro-transformadoras, e a colaboração para a “utilização do clima para a produção de energia limpa”, ainda que estas duas últimas já impliquem outros apoios para além dos autárquicos: “O concelho é “quase sustentável” na produção de energia que é utilizada pelas pessoas: há energia para 10 000 das 15 500 pessoas” (E8P).

Outra ideia associada a PPLDS foi a “dimensão micro do desenvolvimento” e uma política de proximidade definida em função das necessidades consideradas mais prementes dos “nossos munícipes”, direcionada para responsabilidades muito específicas e muito localizadas com vista à melhoria das condições de vida:

A gestão de um território não é a colocação em prática de um programa eleitoral, a gestão do território não é a vontade de um autarca ou dos autarcas, a gestão do território é, (...), a interação de 15 167 mil vontades. E é nessas interações que nasce aquilo que é a gestão, e que nasce muitas vezes o conceito que nós temos, a aplicação prática de um conceito como o da sustentabilidade (E11P).

A “Q7. Como tem conhecimento das políticas públicas; através de que meios de comunicação” pretende indagar quais as fontes de informação e de comunicação a que os autarcas têm acesso e utilizam para tomada de conhecimento sobre as PPLDS, uma vez que, como referido no ponto 3.3. desta tese, um dos fatores associados às representações sociais é a comunicação, e o discurso, que moldam mutuamente as conceções e as práticas que as pessoas assumem numa dada temática. Deste modo, os entrevistados responderam que obtinham informação das políticas públicas sobretudo por via das instâncias de poder político ao nível regional, como a CIMBAL e a CCDR, mas também pela Associação Nacional dos Municípios Portugueses, pelo Poder Central, no que concerne ao Orçamento de Estado, e por contactos diretos com Secretários de Estado, com Ministérios, para além dos meios de comunicação social (TV, Internet, redes sociais). Como seria expectável, há uma comunicação organizacional interna que se faz sentir, sobretudo, no sentido top-

down, em que a tutela emana as orientações e determinações sobre as PPLDS. O sentido inverso, bottom-up, não parece surtir efeito, dado que os autarcas insistem que é necessário “fazer mais pressão” para que o Baixo Alentejo, e cada município que integra, se consiga “fazer ouvir”. Quanto ao modo de gerir o quotidiano da política local, as redes de comunicação interpessoal assumem particular destaque, servindo de barómetro quanto ao grau de satisfação dos munícipes com o executivo autárquico, considerado algo importante a ter em consideração dada a dimensão demográfica reduzida dos municípios.

Na “Q9. Quais as dimensões das PPLDS que considera mais estruturantes para o Desenvolvimento local”, a dimensão mais evidenciada pelos entrevistados foi o património, no sentido lato, e enquanto recurso endógeno com potencial para constituir ativo económico: em Mértola, é realçado o turismo natureza “birdwatching, dos percursos pedestres, da caça, relacionados com o rio, os desportos náuticos. As questões da natureza (...) conservação, a diversidade”; em Moura, o património edificado “reabilitação do património e de reificação do centro histórico da vila”; e, em Serpa, o património imaterial, como o Cante. Em Ferreira do Alentejo é destacado a produção de energia solar nos parques solares, sendo o segundo maior concelho de produção de energia solar fotovoltaica do país e no município de Beja, é considerada a instalação de indústria transformadora.

### **5.2.3. Modelo e práticas de Governança.**

Nesta dimensão, destaque-se a falta do contributo do autarca de um dos municípios, dado a enorme resistência que, de modo global, manifestou em pronunciar-se sobre as questões colocadas no decurso da entrevista, sendo que praticamente não considerou pronunciar-se sobre as questões referentes a Governança. Note-se que o autarca assumia, cumulativamente, a Presidência da CIMBAL, no mandato 2013-17, e que aceitou conceder a entrevista, também nesta qualidade de funções do cargo.

O grupo de questões afeto à dimensão “Governança” foi constituído por cinco questões que, com o intuito de conhecer as representações sociais dos autarcas sobre o modelo de governança, em particular no que concerne ao papel que consideram que as ADLs

assumem no desenvolvimento sustentável, e perceber se, na prática, as autarquias incorporam os contributos das ADLs na tomada de decisão, na definição das opções estratégicas, e na sua implementação.

Por conseguinte, na “Q10. Na sua opinião, qual é o papel de uma ADL na promoção do desenvolvimento sustentável”, a tendência maioritária expressa pelos autarcas é a do reconhecimento da relevância do papel assumido pelas ADLs na promoção do DS, ainda que um dos autarcas tenha assumido uma posição extrema ao ponto de considerar “inexistente, dado que os dirigentes são sempre os mesmos” (E12P) e, outro autarca, tenha considerado que as ADLs têm tido um papel muito redutor devido à falta de autonomia que manifestam, e ao facto de desempenharem uma papel muito “assistencialista”: “as associações trabalham no seu pequeno mundo e acham que aquilo pode ser replicado à escala de uma Câmara Municipal, não pode!” (E11P).

No caso do primeiro entrevistado que considerou “inexistente” o papel das ADL, justificou a sua posição por considerar que o modo de funcionamento atual de ADLs a sul do país não ir de encontro ao que é suposto ser a constituição e o desempenho destas associações; a permanência de longa duração dos seus dirigentes, o facto de alguns terem já assumidos cargos políticos e, por conseguinte, serem filiados num partido político, são aspetos que considera contrários à desejável dinâmica de uma ADL, que seja mobilizadora das várias facções da sociedade civil, e imparcial politicamente. No caso do segundo entrevistado referido, o argumento principal apresentado tem que ver com a extrema dependência da ADL face aos apoios financeiros, para conseguir desenvolver a sua atividade, procedendo à comparação norte-sociedade civil autonomia versus sul-sociedade civil assistencialista; note-se que neste caso, trata-se de uma ADL que não é GAL nem DLBC:

A norte há mais autonomia da sociedade civil, há pequenas empresas e pequenos proprietários. Zonas de grande proletariado, como é o caso do Sul, o proletariado já não existe, mas ele reproduziu-se nos quadros mentais de quem vem a seguir, das novas gerações, que as pessoas são manifestamente assistenciais (E11P).

Outro argumento apresentado, é o de que o autarca considera que a ADL quer desempenhar funções autárquicas e sobrepor-se ao executivo da Câmara: “Quem quiser

ser Presidente da Câmara, candidate-se a ser Presidente da Câmara” (E11P) ou “A César o que é de César, e a Deus o que é de Deus” (E11P).

Quanto ao reconhecimento e valorização do papel das ADLs no DS, a maioria dos autarcas argumenta que as ADLs possuem um conhecimento do contexto de intervenção muito considerável, fruto da sua capacidade de inserção nos territórios: proximidade física e social com a comunidade; possibilidade de auscultação das várias entidades locais parceiras; a ligação que estabelecem com vários concelhos. Os autarcas consideram o papel das ADLs como sendo “decisivo”, “relevante”, “em total sintonia com o território”, com “competências próprias” fundamentais para o desenvolvimento dos territórios, uma vez que “são agentes no terreno conhecedoras do terreno”. Em comparação com a ação da Câmara, as ADLs são destacadas pela possibilidade de procederem à gestão dos Fundos Comunitários e, por conseguinte, têm a “capacidade de sugerir ao território melhorias, retificações nessas políticas, participar ativamente na estratégia” (E10P); para mais, as ADLS “têm um aspeto muito mais abrangente do que por exemplo uma Câmara Municipal” (E9P), dado que estabelecem “ligação a vários concelhos”:

A “ADL X” é uma entidade que conhece o território, com uma componente mais alargada do que a escala do município e que, conhecendo os atores no território, é fundamental e imprescindível a sua contribuição; se tiverem um projeto financiado, mais não lhes é exigido (E9P).

Um outro aspeto positivo associado às competências das ADLS tem que ver com a capacidade de sensibilização e de promoção da sustentabilidade junto dos cidadãos: “a Câmara Municipal versa sobre aquele território, decide, é certo, mas a nível de sensibilização, promoção, de criar essa consciencialização ambiental...são fundamentais (as ADLs)” (E9P) e “para fazerem despertar, criar esta mentalidade diferente também para este conceito (sustentabilidade)” (E10P), expressando que não têm existido ADLs com vocação específica na dimensão ambiental.

Na “Q11. O que é que as ADLs sabem sobre as PPLDS”, de acordo com a perspetiva dos autarcas entrevistados, há um entendimento unânime de que as ADLs do Baixo Alentejo têm um conhecimento considerável sobre as PPLDS “Eles de alguma forma digamos que sabem de tudo” (E8P), “sabem aquilo que querem saber” (E11P), quer no que concerne às

orientações emanadas dos FEEI “as ADL só saberão se tiverem algum interesse imediato nisso, um interesse direto nisso (um projeto financiado)” (E9P), quer a nível das políticas assumidas nos municípios “A Câmara tem vários meios e momentos de disponibilização de informação sobre PPLDS” (E11P), “tem a preocupação em conhecer as PPLDS para que haja uma facilitação de proximidade (...)de implementação dessas política” (E10P). Os autarcas dos municípios que têm uma ligação mais próxima com ADLs que são DLBC realçam que, por via do conhecimento que estas têm das medidas de financiamento enquadradas pelos FEEI, as Câmaras consideram fundamental o aproveitamento destes recursos, e configuram uma parte significativa das PPLDS a estas orientações:

As ações que promovem o desenvolvimento, ou que se quer que promovam o desenvolvimento nas autarquias, têm-nos encaminhado para um único caminho que são as candidaturas a Fundos Europeus. Inocente...ou menos inocentemente... é que há uma dependência total disso, não é? (E8P).

Na “Q12. O que pensa que significam as PPLDS para as ADLs”, para os autarcas, as PPLDS constituem-se no suporte de existência das ADLs, mediante o suporte financeiro que podem proporcionar “são fundamentais se se traduzirem em projetos financiados. Não há grande possibilidade de se desenvolverem se não tiverem um grande suporte financeiro” (E9P), “essas políticas são a viabilização da existência das ADL” (E10P).

Na “Q13. A nível político, como é contemplada a participação das ADLS na tomada de decisão sobre o DS”, embora os autarcas entrevistados tenham expressado o reconhecimento e valorização do papel das ADLs no desenvolvimento local, rejeitam a sua participação na “tomada de decisão” nas políticas e estratégias de desenvolvimento local, considerando que esta é uma “competência própria” do executivo das Câmaras e que as ADLs não têm legitimidade democrática para o fazer: “As ADLs não são eleitas pelo povo” (E10P), “A tomada de decisão, não. As decisões têm que ser claramente assumidas por quem assume os programas eleitorais, e por quem assume a responsabilidade do município” (E11P), “participar por via da sugestão, porque os eleitos estão na Câmara Municipal, e é quem tem responsabilidade” (E10P):

Apenas sugerir, dar um contributo para a discussão, mais do que isso não. É uma questão de legalidade aí. Participação, não é decisão. A participação pressupõe isso mesmo, o debate, a

discussão, a sugestão. A decisão, cabe a nível local à Câmara Municipal, e a outras entidades que tenham essa tutela (E9P).

Para além da justificação da legitimidade democrática, e de considerarem que “elas próprias não se sentem habilitadas para participar na decisão” (E9P), um dos autarcas referiu que “Há ADLs muito menos democratas do que uma Câmara” (E10P), partilhando a opinião, também referida anteriormente por outro autarca, de que “a orientação política diferente” se constitui, muitas vezes, como um obstáculo ao alinhamento de estratégias entre municípios e ADLs em prol do desenvolvimento local.

Na “Q14. Como aprecia a experiência de participação das ALDs na definição/elaboração das PPLDS”, ao início, a questão não foi entendida corretamente por um dos autarcas que expressou um entendimento de participação circunscrito à presença nas atividades culturais e desportivas “Sim. O movimento associativo é bom, participa. Tem outra coisa muito boa, até por exemplo de outros tipos, as pessoas vão às iniciativas... também vão” (E12P). Após, esclarecimento prestado sobre o conceito de participação o E12P considera frontalmente que há uma falta de interesse da sociedade civil em participar na causa pública, e os municípios também não têm interesse que a sociedade civil participe, atribuindo o facto à falta de cidadania, uma vez que constata que as pessoas só participam, por exemplo nas Assembleias Municipais, quando têm um interesse específico e, mesmo quando intervêm, fazem-no de modo ofensivo e desconstrutivo: “As pessoas não querem saber disso, nem as Câmaras querem saber disso. Não querem saber. (...) Há falta de educação quanto aos hábitos de participação. Quando participam são ofensivas” (E12P). Outro dos autarcas, considera que existem momentos em que a ADL pretende ter uma participação de sobreposição face às funções e ação do município “por vezes tendem querer substituir-se ao poder político e querer gerir as políticas públicas” (E11P).

A maioria dos autarcas entrevistados expressa que há “abertura” da Câmara ao envolvimento dos diversos agentes locais na persecução das PPLDS, e que os municípios possibilitam um “trabalho conjunto” entre autarquia, ADLs e sociedade civil, até pela proximidade e frequência na interação pessoal que estabelecem: “há sim um trabalhar conjuntamente” (E8P), “As próprias ADLs têm estado sempre disponíveis para colaborar”

(E9P), “as ADLs têm alguma flexibilidade para direcionar as PPLD Local, ao escolherem por exemplo, os projetos que apoiam, os produtos, e que setores priorizam” (E10P). Um dos autarcas destaca a relevância do dinamismo das ADLs no que considera um efetivo “trabalho conjunto” em prol do desenvolvimento do território:

Nós participamos aqui nos órgãos também da “ADL Y”, na Assembleia Geral, temos nós conhecimento do que eles desenvolvem, e eles têm conhecimento do que nós desenvolvemos, sendo que há processos em que trabalhamos os dois de forma conjunta. Neste momento estamos a desenvolver o processo do Centro de Competências de Produção Biológica com a Rota do Guadiana ... e, por exemplo, estamos a desenvolver um processo que tem que ver...que tem como objetivo principal a fixação das agro-indústrias no nosso concelho, com a “ADL Z” (E8P).

Quanto ao modo pelo qual se efetiva a participação das ADLs nas PPLDS, os autarcas referiam que era, sobretudo, através de reuniões, fóruns, seminários, sessões públicas, reuniões dos órgãos, sendo expressado a necessidade de “quadro legislativo que seja de maior responsabilização, de maior flexibilidade, e precisamos de meios financeiros” (E11P), de alguma forma, é expresso que é necessário um enquadramento democrático mais adequado à efetiva participação da sociedade civil.

#### **5.2.4. Expetativas face à mudança.**

A análise desta dimensão “expetativas face à mudança” tem como interesse proporcionar um espaço de entrevista com uma maior abertura e flexibilidade temática, para que os autarcas entrevistados pudessem refletir criticamente sobre os processos de DS no Baixo Alentejo e perspetivas estratégias de melhoria, assumindo-se como “seres reflexivos” e que possuem um conhecimento que lhe permite idealizar metas. Deste modo, esta dimensão integrou um conjunto de questões centradas nas “expetativas face às PPLDS”, “o que seria necessário para viabilizar uma efetiva construção conjunta do DS a nível local”, “fatores a melhorar na relação poder local e sociedade civil” e, também, uma questão mais de natureza pessoal para aferir o tipo de correspondência entre atitude pessoal e funções públicas ao nível de executivo autárquico.

NA “Q16. Quais são as suas expetativas face às PPLDS”, as respostas dos autarcas a esta questão centram-se nas expetativas de mudança não nas próprias autarquias, mas no



Poder Central, para que pudesse haver um melhor desempenho no poder local, considerando que não existe efetiva autonomia para que a nível local se possa trabalhar de modo contextualizado:

A criação de uma região administrativa para todo o Alentejo, uma comunidade regional. A CCDR existe, só que faz o que o Governo quer. As políticas tinham que ser umas políticas globais regionais, não pode ser de Évora. E isto, como região, tínhamos algum peso (E12P).

Neste seguimento, foi referida também a expectativa face à melhoria de condições que permitam a execução das PPLDS mediante, nomeadamente, uma “mais justa distribuição das verbas que os portugueses pagam” (E8P), para que, a nível local, fossem rececionadas as transferências financeiras do Estado apresentando, inclusive, a proposta de uma mudança concreta: “o cumprimento da Lei das Finanças Locais, em que iriam dotar as Câmaras de mais e melhores meios para pôr em prática essas políticas locais de desenvolvimento sustentável” (E8P).

Os autarcas entrevistados expressam igualmente que seria importante existir um reconhecimento e valorização por parte do Poder Central relativamente às autarquias que têm demonstrado resultados no âmbito da implementação do desenvolvimento sustentável nos territórios.

Na “Q17. Quais as mudanças que identifica em si como resultado do seu envolvimento nas PPLDS” , a maioria dos autarcas reconhece que a tomada de conhecimento sobre a temática do desenvolvimento sustentável e a prática de vida política, por inerência das funções que assumem, tem conduzido a um aumento e a uma melhoria da compreensão do que é a realidade dos territórios: “aspetos positivos: um maior conhecimento daquilo que é a realidade; uma maior perceção da globalidade da realidade; aumenta de forma exponencial o nosso conhecimento do que é a realidade social” (E11P), “a forma como nós assimilamos estes conceitos, e a forma como nos ajudam a interpretá-los” (E10P), “vamos evoluindo o nosso pensamento e julgo que não há outro caminho para esse desenvolvimento, a não ser o respeito por aquilo que nos rodeia” (E8P). A este respeito, note-se a referência ao conhecimento socialmente construído, fruto das interações sociais que os autarcas procuram manter com os/as munícipes “gosto de ouvir opiniões e essa

interação com a comunidade, para sentir que estou bem direcionado” (E10P), e que contribuem para a perceção do local e do global.

Na “Q18. Na sua opinião, o que é preciso para existir uma efetiva construção conjunta da sustentabilidade a nível local”, neste ponto, todos os autarcas deram respostas diversificadas quanto à indicação dos fatores que, no seu entender, contribuem para a construção conjunta da sustentabilidade a nível local. Por conseguinte, foram apontados vários fatores, mas que, ainda que expressados de modo diferente, baseiam-se na reflexão de que os problemas e os impactos são comuns pelo que será necessário a operacionalização de uma estratégia mundial e local consertada: “toda a gente” (E11P), “Participação pública, envolvimento público da comunidade (...) passar das palavras aos atos” (E9P), “todos pensarem que os impactos são globais; pelo que requer uma estratégia mundial consertada” (E9P), “questão do planeamento, a questão do urbanismo, do ambiente” (E12P).

É uma estratégia que tem que ser no âmbito regional (...) uma política que, de facto, combata as assimetrias regionais, que combata a questão do interior, políticas de desenvolvimento local, têm que estar sempre associadas a outras políticas, no mínimo, de domínio regional (E8P).

Na “Q19. O que poderia melhorar nas relações entre poder local e sociedade civil ao nível da implementação da sustentabilidade”, as propostas de melhoria sugeridas pelos autarcas centraram-se nas expectativas face “aos outros”, sociedade civil, “cidadania ambiental (...)um maior envolvimento das pessoas” (E9P), “o ónus e as responsabilidades na definição das políticas ambientais não podem ser só assumidas pelas entidades públicas” (E9P), uma vez que consideram que, por parte da Câmara, até existem momentos e espaços para que o cidadão comunique com a Câmara: “Há vários momentos em que qualquer cidadão pode comunicar com a Câmara: Conselho Municipal, Redes Sociais, reuniões de Câmara nas freguesias, contacto email e presencial” (E8P), “Sim, nós temos disponibilidade para reunir com essa entidade, para nos sentarmos à mesa, e com todas, até pode ser informalmente” (E11P). Não obstante, os autarcas também expressam que “melhorar, pode sempre” (E8P), e que também é necessário que “a própria assunção de responsabilidades do poder local de que a temática ambiental deve ser partilhada e deve ser discutida com a sociedade em geral” (E9P) utilizando, para tal, “franqueza e um discurso direto” (E11P).

Na “Q20. Deseja acrescentar algo mais que não tenha sido perguntado”, os autarcas entrevistados tiveram a oportunidade de acrescentar e/ou reforçar algo que considerassem relevante, tendo sido referida a “utilidade da investigação de doutoramento” (E9P), considerando-se que faz falta existir mais estudo sobre a região e refletir sobre a melhoria das estratégias de desenvolvimento no Baixo Alentejo. Outro aspeto reforçado foi centrado nas PPLDS: a flexibilização das políticas às especificidades dos contextos “Porque o país não é todo igual e não podemos ter uma política que é chapa 5 para aplicar em todo o país” (E10P), a necessidade de corrigir as assimetrias regionais “devíamos continua a fazer ainda mais pressão, para que haja uma política que nos ajude a desenvolver e a combater estas assimetrias regionais” (E8P) e tornar as políticas ambientais mais efetivas “é fundamental que se pense sempre nas políticas ambientais públicas como em algo para fazer e não para ir fazendo” (E9P).

Importa referir que, no decurso das entrevistas, surgiram duas temáticas sobre as quais os entrevistados expressaram os seus entendimentos: a Agenda 21 Local e a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI). Nos municípios em estudo não existe uma Agenda 21 atualmente em vigor. Foi referido pelos autarcas que a Agenda 21 que se constituiu em anos anteriores serviu para desencadear os processos de participação e envolvimento da sociedade civil na definição e implementação da sustentabilidade a nível local

Foi ponto de partida, e houve muita gente a participar no concelho disseminadamente (...) desenvolvemos nós programas de intervenção sobre as alterações climáticas e sobre a eficiência energética, sobretudo. E isso foi, esteve presente na própria Agenda 21 Local (E9P).

Não obstante, o discurso permanece vago relativamente aos contributos efetivos da Agenda 21 definida pelos municípios, bem como o seu legado a nível das estratégias que vigoram na atualidade, para além de alguns dos documentos oficiais, centrais para a autarquia, ainda estarem em processo de discussão: “nunca mais houve qualquer tipo de intervenção nesse domínio. Houve sim preocupação de integrar todas essas medidas na revisão do Plano Diretor Municipal que está ainda a concluir-se e que irá terminar

em 2017” (E9P), “não temos propriamente uma Agenda 21 Local aprovada (...) temos feito algumas coisas.... temos trabalhado nisso” (E10P).

Quanto à UMVI, criada pelo Decreto-Lei nº 251-A/2015, de 17 de dezembro, na dependência do Ministro Adjunto, a Unidade de Missão para a Valorização do Interior (UMVI) assume o papel na preparação e implementação do Programa Nacional para a Coesão Territorial, sendo da sua incumbência “criar, implementar e supervisionar um programa nacional para a coesão territorial bem como promover medidas de desenvolvimento do território do interior de natureza interministerial” (Resolução do Conselho de Ministros nº3/2016, de 14 de janeiro). Para além do pilar da transversalidade da sua ação, de carácter interministerial, a UMVI define o segundo pilar da “articulação com os agentes presentes no território” na conceção e concretização do PNCT ([www.pnct.gov.pt/missao/](http://www.pnct.gov.pt/missao/)), designadamente, autarquias locais, Comunidades Intermunicipais, instituições de ensino superior, associações empresarias, empresas, associações de desenvolvimento local e, por último, “as pessoas”. De momento, não é objeto da presente investigação proceder à avaliação da ação da UMVI, não obstante, pela relação que evidencia com a temática das assimetrias regionais e da participação e envolvimento dos vários atores locais na conceção e operacionalização de estratégias de desenvolvimento local, os autarcas mencionaram o assunto no decurso das entrevistas, o que se revela muito pertinente para a presente investigação.

No período em que decorreram as entrevistas, a UMVI tinha quase um ano de existência, e estava a terminar o diagnóstico das necessidades que tinha sido realizado nas regiões do interior do país e, a sul, foi apresentada numa reunião em novembro de 2016, em Beja, no Instituto Politécnico de Beja. Na maioria, os autarcas elogiam a iniciativa “É uma tentativa das mais concretas de valorização do interior” (E10P), no entanto, consideram que há ainda aspetos fundamentais a serem melhorados, quer ao nível da comunicação, quer ao nível da implementação: “Eu penso que não houve particular enfoque. Foram convidadas várias entidades, este PNCT foi mais, sobretudo, dar a conhecer o que se pensava fazer (...), e não tanto chamá-las (às ADLs) a dar um contributo” (E9P), “resume-se a facilitar a comunicação, também por via CIMBAL; na prática ainda não resultou em nada” (E8P). Das 164 medidas, os autarcas reconhecem 4 ou 5 das que foram referidas pela Coordenadora da UMVI, pelo

que expressam “Muitas dúvidas sobre como se aplica na prática, como se implementa no terreno, tendo em conta a especificidade de cada região. Deveria haver momentos de contacto com os atores regionais para especificarem melhor como operacionalizar naquele contexto” (E10P). É expresso também a falta de confiança quanto à efetiva operacionalização deste tipo de iniciativas desencadeadas pelo poder central “Aliás, a nossa relação aqui com a CCDRA é ótima, as pessoas sabem que têm toda a abertura. Depois, a partir daí, não vou a reuniões dessas, não fui a nenhuma da Unidade de Missão porque já sabia que aquilo não dava em nada” (E11P).

Em síntese, se parece existir um certo consenso quanto às potencialidades do território, o mesmo já não acontece quanto à identificação dos fatores relevantes para a construção da sustentabilidade a nível local, em que cada autarca apresenta uma proposta diferente, o que demonstra uma falta de entendimento e de alinhamento dos municípios do Baixo Alentejo sobre uma estratégia consertada para a operacionalização da sustentabilidade, que reclamam como fundamental: “a construção da sustentabilidade, que é um objetivo utópico, mas para que o desenvolvimento seja de facto sustentável, passa por uma visão coletiva e equilibrada da gestão dos nossos recursos”. (E8P)

### 5.3. Representações sociais das ADLs sobre PPLDS do Baixo Alentejo

O presente capítulo visa esclarecer sobre o entendimento das ADLs relativamente à conceção e implementação do DS no BA, e contribuir para a resposta aos objetivos de investigação: (3) Averiguar sobre os modos de organização e de participação da sociedade civil na promoção do DS no Baixo Alentejo, e (4) Identificar quais as representações sociais que os agentes de desenvolvimento local têm sobre o DS. Para este efeito, procedemos ao recurso da análise de conteúdo dos inquéritos por entrevista realizados com os/as principais responsáveis das Associações de Desenvolvimento Local no Baixo Alentejo, bem como à análise da observação direta. Como referimos anteriormente, a análise de conteúdo permite a passagem da descrição objetiva e sistemática à interpretação, incorporando a análise das componentes discursivas e textuais expressas pelos/as entrevistados. Assim sendo, e dando corpo à estrutura definida no modelo de análise da investigação, apresentamos a interpretação do que nos foi comunicado pelos/as entrevistados/as relativamente a quatro categorias: “princípios e estratégias do DS”, “entendimentos sobre as PPLDS”, “modelos e práticas de governança” e “expetativas face à mudança”.

#### 5.3.1. Pilares, constrangimentos e desafios do DS no Baixo Alentejo

Neste subcapítulo procede-se à apresentação e análise de dados referentes a “princípios e estratégias do Desenvolvimento Sustentável” (categoria 2) expressas pelos/as entrevistados/as, indagando-se sobre: quais os pilares do DS a nível local, quais os desafios, que constrangimentos, de acordo com a sistematização apresentada na figura seguinte. Conforme iremos analisar, de modo mais detalhado, é possível constatar que, para os/as representantes das ADLs do Baixo Alentejo, o pilar fundamental da sustentabilidade se alicerça na “governança”, conceito síntese que estas associações, representativas da sociedade civil, procuram operacionalizar na relação com outros atores de desenvolvimento local, em particular com as autarquias, ou seja, poder local e poder de

decisão sobre as opções e estratégias de sustentabilidade local. Outro aspeto que ressalta é o entendimento de que os “pilares do DS” são sobretudo referentes à dimensão social da sustentabilidade e que os “constrangimentos” elencados se reportam às dimensões ambientais, económicas e políticas. Por conseguinte, os itens referidos nos “desafios” são associados ao “cenário ideal” que se pretende para o Baixo Alentejo, com forte destaque para as características ambientais e de cidadania, alcançável mediante a educação e formação dos recursos humanos, enquanto requisitos fundamentais para viabilizar o desenvolvimento de uma sociedade civil ativa e proativa. Passaremos, então, ao esclarecimento mais pormenorizado sobre estas temáticas.

Figura: 5.1. Pilares, constrangimentos e desafios do DS para as ADLs do BA



Na questão sobre quais os pilares fundamentais do DS a nível local, os/as entrevistados/as confluíram em quatro áreas: “governança”, “coesão”, “valorização dos recursos locais” e “sustentabilidade social e ambiental”. Ao item “governança” surge associado a “educação” enquanto promotora da capacitação dos recursos humanos, requisito essencial para que haja uma aposta na participação, “massa crítica” e inovação: “uma diversidade de capacitações, ou seja, de pessoas com várias capacitações, de pessoas com várias atitudes,

de pessoas muitas vezes até capazes de criar ruturas (...) é decisivo porque é essa diversidade de pessoas que cria inovação” (E6A). No item “coesão” é evidenciada a componente ambiental e humana: “ninguém deve ficar para trás”, “definição de objetivos comuns”, o “trabalho em rede” mediante a abertura e interação dos diferentes contextos que tenham problemáticas afins “e não se fechar no seu cantinho e querer ser sustentável. Porque você não consegue ser sustentável com os recursos que você tem, você tem que partilhar”. A “valorização dos recursos locais” é também distinguido pelos/as entrevistados como um dos pilares fundamentais do DS, na componente natural “recursos hídricos, em quantidade e qualidade” e “o clima, o solo, a biofísica”, a “agricultura, a manutenção da agricultura e a inovação agrícola” e, na componente humana, social e cultural: a “valorização da qualificação dos atores locais” mas, também, a valorização dos recursos locais por parte das populações, a “identidade cultural e o património”, o “turismo” e suas atividades de desenvolvimento turístico e animação turística e, ainda, o “empreendedorismo local”, empresarial e social.

Quanto aos “principais desafios da sustentabilidade” estes surgem relacionados com a maior parte dos aspetos identificados como pilares, sendo esta constatação assumida pelos/as entrevistados/as “os pilares (...) são muito difíceis de concretizar”. Por conseguinte, para o pilar “governança” surge o desafio do “trabalho em rede e o da participação”:

O trabalho em rede. Normalmente as organizações não estão ainda preparadas para trabalhar em conjunto, na construção dos processos, na organização dos processos. A questão da qualificação e do aumento das competências dos atores locais, entidades, associações, autarquias e por aí fora... Acho que não há a capacidade de flexibilizar as políticas públicas de desenvolvimento sustentável àquilo que são as realidades dos contextos locais (E5A).

A par do desafio que constitui a operacionalização dos processos de governança, a qual requer uma abertura e uma participação mais efetiva da triangulação de atores locais, poder político-organizações-população, surge a temática da “sustentabilidade ambiental” assumido por todos/as como um desafio fundamental. A paisagem natural e a agricultura são reconhecidas enquanto recursos locais com fortes potencialidades de desenvolvimento no Baixo Alentejo. Acontece que, de acordo com os/as entrevistados/as as demandas da competitividade desencadearam um dinamismo empresarial interessante, mas que está a



agir com vista ao lucro imediato, com fortes custos a médio e longo prazo, pelo que, um outro desafio evidenciado é o da utilização racional dos recursos naturais”:

A paisagem natural. Repare, as doenças que estão a afetar os montados, que são uma marca da região do Alentejo, com os fungos e tudo o mais, tem a ver com as más práticas e com os fungos invasores que não eram de cá, não é? (...) A desertificação no Alentejo. É um desafio imenso. Nós estamos a sofrer um processo de desertificação, no Alentejo. Portanto, esse é um problema. Só que, as pessoas não têm a perceção do que é a desertificação. Para elas desertificação é “falta água”. Desertificação é a perda da capacidade do solo em sustentar a vegetação (E1A).

Relacionados com a “sustentabilidade social” surgem os desafios associados às “questões do despovoamento e a do emprego”. A capacidade de captar e fixar população no território continua a ser evidenciada como uma questão basilar ao desenvolvimento e que surge correlacionada com a questão do emprego, sendo para tal essencial fomentar o empreendedorismo e captar empresas. O “equilíbrio geracional” relaciona-se também com estes dois aspetos referidos, na medida em que se reconhece a necessidade de criar condições para que haja um aumento de natalidade e para que a população em idade ativa não tenha que sair do território em busca de emprego, nomeadamente, através de medidas atrativas de discriminação positiva do Baixo Alentejo.

Os “principais constrangimentos” ao desenvolvimento sustentável indicados pelos/as entrevistados/as inscrevem-se nas dimensões ambiental, económica e política. Na dimensão ambiental, os/as entrevistados indicam “o mau uso do solo”, as “más práticas agrícolas e florestais” e “todos os químicos, neste momento, da agricultura intensiva”. Os/as entrevistados/as indignam-se perante este facto, uma vez que atualmente já é de domínio público a informação sobre os prejuízos da agricultura intensiva, a curto, médio e longo prazo e, não obstante, persiste uma permissividade a nível do poder político e uma desvalorização da gravidade por parte do setor empresarial:

Fala-se tanto, mas continuam. Continuam, continuam... é a tal questão da economia (...) porque estamos num mundo de concorrência, porque não é só a concorrência interna, é com os outros países. Quer dizer, e acaba por se fechar os olhos a determinadas questões. E isto não é desenvolvimento sustentável (E1A).

Para além da referida “competitividade económica”, também a “falta de intervenção integrada ao nível da economia” e “os custos financeiros da descarbonização da economia” são apontados como constrangimentos ao DS.

Os/as entrevistados/as consideram que os problemas criados pela cultura intensiva não podem ser ignorados e há que pôr em prática, pelo menos, medidas de regulação e de contenção que minimizem os seus impactos, em que o Estado deve, cada vez mais, fazer regulação e fiscalização, de modo a evitar erros como os que já aconteceram noutros contextos:

*(na agricultura intensiva) nós podemos ter quotas de quantidades de hectares disto, daquilo e daquele outro, podemos ter quotas de renovação, podemos ter obrigаторiedades de recuperação dos solos após a utilização: aos 12 anos, muda a unidade de cultura, faz a recuperação dos solos, faz não sei o quê...quer dizer, essas coisas podem ser feitas. (...) você neste momento tem problemas graves na Califórnia, têm aí amêndoas, e noqueiras, e não sei o quê... têm problemas graves, esgotou o modelo, não é? Esgotou o modelo e agora têm produções de qualidade inferior, têm solos esgotados; Espanha está rebentada em grande parte do território, com essas situações e nós não podemos correr o risco de que nos vá acontecer o mesmo daqui a trinta anos. E, portanto, temos que gerir isto, obrigatoriamente! (E2A).*

Os constrangimentos indicados a nível político referem-se a um espectro alargado que varia do plano macro “a falta de adequabilidade das políticas locais/globais”, o plano meso do funcionamento político “quebras de ritmo dos ciclos eleitorais”, até ao plano micro “do perfil dos políticos do poder local”.

No entendimento dos/as entrevistados/as, o constrangimento político mais expressivo é a falta de adequabilidade das políticas aos territórios; consideram que as políticas são “pouco ajustadas à realidade”, “são muito formatadas pelas políticas nacionais”, existe um efetivo “distanciamento dos agentes políticos e dos atores locais”, e que se manifesta uma “progressiva dependência dos Fundos Estruturais” que determinam os processos de desenvolvimento. Mais uma vez, o “local” não adquire expressão vinculativa quanto às estratégias de desenvolvimento, porque, na direção *top-down*, as políticas nacionais refletem as determinações configuradas pelos FEEI:

A progressiva dependência dos Fundos Estruturais, tem levado a que as organizações, sejam elas as Câmaras, ou ONGs, ou até as empresas, mas se calhar as empresas até menos, acabam por ir moldando aquilo que pensam que é o processo de desenvolvimento, ou o seu processo de desenvolvimento, aos Fundos, à tipologia dos Fundos, e não àquilo que propriamente, eventualmente, o território precisa. (...) neste momento tem um exemplo muito claro. Todos os autarcas clamam pelos Fundos Comunitários para o arranjo das estradas. São quilómetros, e quilómetros, e quilómetros de estradas. É verdade. É verdade, também, que os Fundos Comunitários não estão abertos a isso, não é? Agora, é um dilema, porque, de facto, nós já não

estamos em altura de utilizar os Fundos Comunitários para infraestruturas, e por isso mesmo eles não estão muito virados para as infraestruturas, rodoviárias, para as infraestruturas das piscinas, para esse tipo de infraestruturas (E6A).

Considera-se, também, a existência de uma certa incongruência nas políticas de desenvolvimento no que concerne aos postulados dos processos de desenvolvimento e os seus modos de operacionalização:

Outro constrangimento que se coloca ao nível do desenvolvimento local sustentável, parte da pouca flexibilização daquilo que são as normas, as... as portarias, a legislação que apela, por um lado, à participação, à colaboração, e não sei o quê, mas que são de tal forma rígidas e obrigam a um detalhe que, muitas vezes, extravasa aquilo que é o coerente e que põe em causa, também, o desenvolvimento dessas políticas (E5A).

No plano meso, os/as entrevistados/as destacam que a periodicidade dos ciclos eleitorais e a falta de alinhamento num plano de desenvolvimento a longo prazo, criam impasses e constantes redireccionamentos dos processos de desenvolvimento:

Até pelas inerentes questões eleitorais, de quatro em quatro anos, cria, obviamente, uma instabilidade muito forte nestes processos de desenvolvimento (...) porque, os reflexos são ao fim de dois ou três ciclos (E6A).

E aí é o papel... sabe que os políticos são, cada vez mais, políticos mediáticos. É o amanhã. Amanhã são eleições, e a seguir há eleições outra vez, e a seguir irá haver eleições outra vez... nós estamos em ciclo eleitoral permanente, e como estamos integrados no espaço europeu, temos um ciclo eleitoral permanente! (E2A).

A direção *bottom-up* revela-se débil, marcada pelo forte constrangimento da falta de união e de consenso quanto às estratégias de desenvolvimento para o Baixo Alentejo, nos vários níveis autárquico, empresarial e associativo: “há visões muito... muito... individualistas, daquilo que é o desenvolvimento de cada um dos concelhos. Não há práticas de trabalho em conjunto. É muito difícil desenvolver projetos em parceria” (E5A). A este fator acresce a “falta de uma cidadania ativa” resultante quer da falta de conhecimento da população, facto para o qual contribui o envelhecimento populacional e o baixo nível de escolarização, quer por uma atitude egocêntrica:

Se começamos a ser tão poucos, se começamos a ser tão poucos que, qualquer dia, você está na Idade Média! As nossas comunidades têm uma percentagem de pessoas com mais de sessenta anos muito elevada. Portanto, se você for ver, nós estamos de certeza abaixo da média da escolaridade, da qualificação. A sociedade portuguesa, e o sul do Alentejo, mais do que o Norte, a malta tem dificuldade em se associar (E7A).

As pessoas só se preocupam com o problema que lhes bate à porta; as pessoas não percebem; a falta de conhecimento da população em geral e, depois, dos responsáveis (E1A).

No plano micro, os constrangimentos políticos evidenciam a falta de conhecimento no domínio do desenvolvimento sustentável e capacidade de liderança dos próprios autarcas. Nas entrevistas realizadas foi referido que os autarcas não demonstram um elevado conhecimento científico em domínios como a sustentabilidade ambiental e que seria necessário assumirem uma atitude mais assertiva e persistente quanto às estratégias que efetivamente contribuem para o desenvolvimento dos territórios do Baixo Alentejo e do bem-estar e qualidade de vida das populações, resistindo a populismos, a *lobbies* instalados, e a soluções de curto prazo:

Lideranças, particularmente as lideranças de quem está em lugares de decisão, mais uma vez, os políticos [...] Se efetivamente não tiver a capacidade de, apesar esses constrangimentos, idealizar...ser persistente, pensar em termos futuros, pensar em termos de sustentabilidade, isso faz com que os territórios, de facto, não evoluam em termos de futuro, em termos de sustentabilidade (E6A).

Na questão sobre “o que é que acha que contribui efetivamente para o DS” as opiniões dos/as entrevistados/as enquadram-se nos domínios da sustentabilidade social: “conhecimento”, “participação” e “parcerias”. “Conhecimento” na perspetiva de educação, qualificação e capacitação dos recursos humanos. Os /as entrevistados/as consideram que o fator que gera mudança nas atitudes e comportamentos em prol da sustentabilidade é alicerçado na qualificação dos recursos humanos, nomeadamente com o investimento em políticas educativas viradas para esta temática e para a educação cívica dos cidadãos. “Conhecimento” também na perspetiva de que é necessário a realização de estudos sobre a temática do desenvolvimento do Baixo Alentejo, que permitam analisar os processos, refletir e perceber a relação entre as várias vertentes, e avaliar para aprofundar o conhecimento:

Eu acho que nós temos muito pouco a noção de processos! As coisas são processos. A gente quer logo... e com esta evolução rapidíssima da tecnologia que a gente teve e não sonhava, a gente quer logo uma solução, rápida e imediata (...). É preciso ter calma. Isto é um processo (E7A).

A questão de não concebermos o desenvolvimento sem educação. Educação com esse fim, pronto. Com o fim da promoção da cidadania e da autonomia da pessoa (E3A).

No entendimento dos/as entrevistados, só mediante uma população que tenha competências ao nível da cidadania é que será possível equacionar a questão da participação nos processos de DS, que terá, por conseguinte, capacidade reivindicativa e poderá “fazer pressão” junto dos órgãos com responsabilidades na matéria. Aliás, este é outro aspeto evidenciado: “muitas vezes essa responsabilização não é dada a quem... a quem deve ser chamado a participar no processo de desenvolvimento” (E5A), pelo que outro contributo apontado é a responsabilização para partilhar as intervenções em todos os domínios ambientais, económicos, sociais, patrimoniais, mediante a criação e ativação dos mecanismos de governança.

### **5.3.2. Entendimentos e perspetivas sobre as PPLDS.**

Outra dimensão da investigação deste estudo de caso procurou conhecer e analisar quais as apreciações das ADLs relativamente às Políticas Públicas Locais de Desenvolvimento Sustentável, com destaque para as ações, processos e resultados verificados no Baixo Alentejo. Para tal, procurou-se também aferir quais os tipos de informação e comunicação que dispõem e utilizam, com intuito de analisar a relação dos entendimentos e perspetivas que manifestam sobre as PPLDS e as referências e fontes que as configuram. Neste ponto, os/as entrevistados/as são convidados a refletirem sobre quais as dimensões e os fatores que, no seu entender, consideram mais estruturantes para o desenvolvimento local e para os quais as PPLDS tenham um papel fundamental.

Por conseguinte, perguntou-se a sua opinião sobre as PPLDS, tendo em consideração as ações, os processos, e os resultados, em que os/as entrevistados/as expressaram uma análise crítica globalmente positiva, porém, identificando quer aspetos negativos quer aspetos positivos, conforme sistematização da figura seguinte.

Quadro: 5.5. Análise crítica sobre as PPLDS pelas ADLs do Baixo Alentejo

PPLDS	
<i>Aspetos Negativos</i>	<i>Aspetos Positivos</i>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- PPDS formatadas e desenquadradas: <ul style="list-style-type: none"> <li>• falta de adequabilidade das PPLDS aos contextos,</li> </ul> </li> <li>- Descontinuidade das estratégias de desenvolvimento,</li> <li>- Obstáculos à governança,</li> <li>- Centralização da tomada de decisão nas autarquias,</li> <li>- Sobreposição dos interesses partidários aos comunitários,</li> <li>- Falta de expressão da escala local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inovação e Transformação: <ul style="list-style-type: none"> <li>• a gestão e tratamento de resíduos,</li> <li>• as transformações energéticas,</li> <li>• a manutenção da agricultura tradicional,</li> <li>• os instrumentos de política local : CIM e Programa Rede Social;</li> </ul> </li> <li>- “consciência” e “preocupação” com os recursos locais.</li> </ul>

Os/as entrevistados/as reconhecem que tem havido políticas públicas muito positivas, não obstante, consideram existir outras menos positivas. Os/as entrevistados/as consideram que muito tem sido feito e que, numa análise retrospectiva, as políticas públicas “têm evoluído”, “têm feito muitas coisas importantes” e “efetivamente mudaram e houve transformações” e que, por vezes, a população não tem a perceção dessas transformações que ocorreram, referindo os seguintes exemplos: a gestão e tratamento de resíduos, as transformações energéticas, a manutenção da agricultura tradicional, os instrumentos de política local como a criação das Comunidades Intermunicipais e o Programa das Redes Sociais. Os/as entrevistados/as referem que, de um modo geral, a nível das autarquias, tem havido cada vez mais “consciência” e “preocupação” com a preservação dos recursos locais, contribuindo, para tal, a difusão que os meios de comunicação social fazem destes assuntos “até por força do mediatismo Os municípios são eleitos, os cidadãos gostam (embora muitas vezes não pratiquem) das políticas ambientais e, portanto, por força disso, há, mais ou menos empenho” (E2A).

A dimensão “menos positiva” das políticas públicas surge associada à falta de adequabilidade das PPLDS aos contextos e, ainda que haja criação de mecanismos de governança, estes não funcionam conforme seria desejável, em que os organismos do

Estado não abdicam da tomada de decisão e da atitude preponderante sobre os demais intervenientes:

Algumas contribuem para o desenvolvimento local [...]A questão ambiental, a... com a manutenção daquilo que é a agricultura tradicional [...], a valorização de tudo o que tem que ver com a área social, da solidariedade social, e que essas são práticas que são mais ou menos comuns a todos os... a todos os municípios, a... mas que acho que não partem propriamente de um processo de construção participada. E as respostas, depois, são avulsas, digamos assim, e são feitas apenas por uma das entidades, ou por algumas das entidades, e isso não facilita, nem concorda com aquilo que deve ser o desenvolvimento de uma política pública de desenvolvimento sustentável. Mas depois temos outros exemplos que são menos positivos: o exemplo do “Município X”, aliás, todo o exemplo das freguesias que são abrangidas pelo Empreendimento Múltiplo do Alqueva e pelo regadio, que têm apostado cada vez mais na agricultura intensiva e em particular no olival, no olival intensivo, que põem em causa muita coisa e que podem por em causa a própria sustentabilidade daquilo que é uma das atividades do Alentejo, e que pode por em causa outras coisas a médio e a longo prazo, não é? como a questão do desemprego, a desertificação, e por aí fora” (E5A).

Os/as entrevistados/as expressam um certo desalento quanto às políticas públicas no plano local, considerando-as mesmo “inexistentes”, referindo que é frequente as autarquias funcionarem por interesses partidários e não comunitários; “formatadas” e “desenquadradas”, tendo em conta a realidade e não se adequando à diversidade dos territórios e das suas comunidades; e, ainda, “descontínuas”, dado que a sua continuidade fica dependente dos financiamentos ou de apoios, que nem sempre abrangem sucessivamente as mesmas áreas de intervenção, pois se há financiamento para desencadear projetos, o difícil mesmo é dar-lhes continuidade. A este respeito consideram importante existir avaliação para que se possa perceber quais os projetos a manter e quais os que têm que ser redirecionados; tal como expressam “a política é fazer escolhas” (E2A) e, atualmente, também têm sido feitas escolhas de políticas viradas para o desenvolvimento sustentável, direcionando os recursos financeiros públicos para determinadas situações. Designadamente sobre a Agenda 21 Local, expressam que, na altura e que estas foram propostas, estiveram presentes em reuniões e deram os seus contributos, no entanto, consideram que

É tudo muito pouco consistente, muito pouco consistente o que ainda se faz. É muito solto, é aproveitar um Programa ou outro. Às vezes não têm bem a noção, é para aproveitar ali a oportunidade de projetos, financiamentos... é mais a pensar, às vezes, infelizmente, nas oportunidades de verbas para projetos que aquilo pode trazer do ponto de vista económico, do que uma verdadeira consciência (E1A).

De facto, não há políticas locais, não há políticas públicas para isso, não é? O que há é muito a importação daquilo que nós fazemos desse tipo de políticas, que em determinados contextos, e em determinados países resultaram, e em determinadas épocas, mas que, como de facto nós andamos sempre vinte anos atrasados, muitas vezes acabam por não resultar quando são aplicadas cá. O caso da Agenda 21 é um desses exemplos, não é? É mais um show off do que outra coisa. Então, acha que as Câmaras Municipais desenvolvem as Agendas 21 sem as controlarem? É evidente que controlam. Não por querer, não com má fé, não é nada disso! Mas é assim, mas é assim. E, portanto, verdadeiras políticas publicas de desenvolvimento... não existem. (E6A).

Referindo o caso mais recente da Unidade de Missão de Valorização do Interior (UMVI), um dos entrevistados evidencia que esta iniciativa não está a corresponder às expetativas ao nível da coesão territorial e da prática de governança:

Era à partida um documento que se esperava bastante importante, aglutinador e tudo isso, mas acaba por não ser, principalmente porquê? (...) são ações que ao Governo lhe interessa fazer. E tanto lhe faz que esteja naquele Plano, de Valorização do Interior, como noutra qualquer! São meramente o elencar de medidas que até já existiam. O conselho diretivo que decide aquilo, são tudo organismos do Estado! Então é assim que se faz um Plano de Valorização do Interior? Não há ninguém da sociedade civil? não há ninguém de outro tipo de entidades? (E6A).

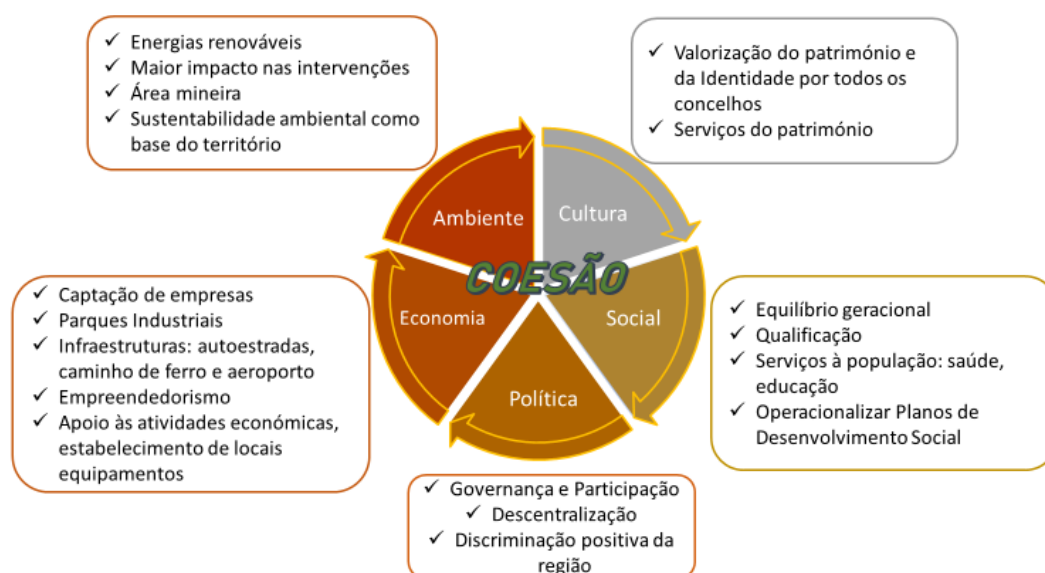
Quanto às fontes de informação que os/as entrevistados/as revelam ter acesso, estas são muito diversificadas e de âmbito local, nacional e internacional, desde as fontes oficiais dos organismos públicos, aos meios de comunicação social, às fontes de informação veiculadas no âmbito de associações de desenvolvimento local, até às interações pessoais: Câmaras Municipais, fontes do Ministério e contactos com as tutelas, Diário da República; dos meios de comunicação social “Essencialmente através da internet, nós estamos sempre à procura e pesquisando nos sites específicos à procura de informação. E muitas vezes através da televisão” (E4A), Plataformas europeias e internacionais; dentro da própria associação, boletins, newsletters, fóruns locais e regionais, Programa Rede Social; fontes de contactos com os agentes “acompanhamos aquilo que é a política internacional no âmbito da preservação do ambiente, diariamente acompanhamos em que é que aquilo se traduz em políticas europeias” (E1A).

No ponto sobre “as dimensões das PPLDS que considera mais estruturantes para o Desenvolvimento local”, todos/as os/as entrevistados/as referiram aspetos diferentes, ainda que estejam relacionados, o que revela, por um lado a expressão das especificidades



ao nível sub-regional e, por outro lado, a falta de consenso e de coesão sobre a sustentabilidade no Baixo Alentejo. Por conseguinte, e sem nenhuma ordem específica, foram referidos os seguintes fatores estruturantes para o DS local:

Figura: 5.2. Fatores Estruturantes para o DS no Baixo Alentejo.



Os fatores estruturantes para o DS no Baixo Alentejo expressos pelas ADLs revelam a necessidade de uma abordagem sistémica da sustentabilidade, integradora e coesa das dimensões ambiente, social, economia, política e cultural. Assim, a dimensão ambiente é considerada a base do território, recurso e potencial do Baixo Alentejo, pelo que se considera que é necessário recuperar o interesse na área mineira e todas as mais valias que podem ser desencadeadas, é considerado importante fomentar um maior impacto nas intervenções de domínio energético e promoção da utilização das energias renováveis e, sobretudo, é fundamental que a corresponsabilidade pela sustentabilidade seja assumida de modo mais assertivo por políticos e empresários, de modo a que a competitividade económica não invalide os recursos ambientais da região.

A dimensão social é considerada como a área vulnerável da região, marcada pelo decréscimo demográfico, falta de recursos humanos qualificados, e impotência dos serviços públicos existentes para darem uma resposta capaz a uma população carenciada e geograficamente muito dispersa, dada a extensão considerável do território. Assim, os

fatores considerados estruturantes a nível social são: a concretização do que está consignado nos planos de desenvolvimento local que é o Desenvolvimento Social, com foco na área da solidariedade, do envelhecimento ativo e das IPSSs; a melhoria na capacitação dos serviços à população, essencialmente, nas áreas da saúde e da educação; a promoção do equilíbrio geracional mediante a captação e fixação de população ativa, mas também de dinamização de comunidades geracionalmente representadas, rentabilizando saberes, aprendizagens e dinâmicas de grupos etariamente diferenciados; a qualificação de recursos humanos e formação na área da sustentabilidade dos quadros dirigentes do setor político e empresarial.

Dos fatores estruturantes referentes à dimensão económica foram indicados os seguintes: a construção e melhoria de parques industriais para a captação de empresas, um forte investimento nas acessibilidades e ligações internas e externa do território, colmatando a falta de autoestradas, de linhas ferroviárias e o subaproveitamento da infraestrutura do Aeroporto de Beja. É reconhecida pelos/as entrevistados a necessidade de intervenção no domínio económico, pelas mais diferentes formas:

Desde a produção do empreendedorismo, o apoio à diversificação das atividades económicas, ao estabelecimento de locais e de equipamentos favorecedores de infraestruturas favorecedoras da atividade económica, à discriminação positiva da atividade económica nas regiões do interior (E3A).

Na área da sustentabilidade cultural, a componente da valorização do património e da identidade do Baixo Alentejo é reconhecidamente um fator estruturante da região: “é claramente uma área que está a ter bastante impacto. Agora com a questão da homologação do Cante a Património da Humanidade, entre outras; isso são apostas que estão a ser assumidas por todos os concelhos” (E5A), ao qual acresce o seu impacto enquanto potencial turístico:

Agora, não é só nos recursos que acontece o problema, não é? É evidente que todos os concelhos já têm os seus recursos. Mas não é aí que está a questão. A questão está, como é que se olha para esses recursos, e a propósito deles se montam processos de desenvolvimento. Como é que se cria investigação em cima desses recursos? Como é que se criam subprodutos desses produtos? (E6A)

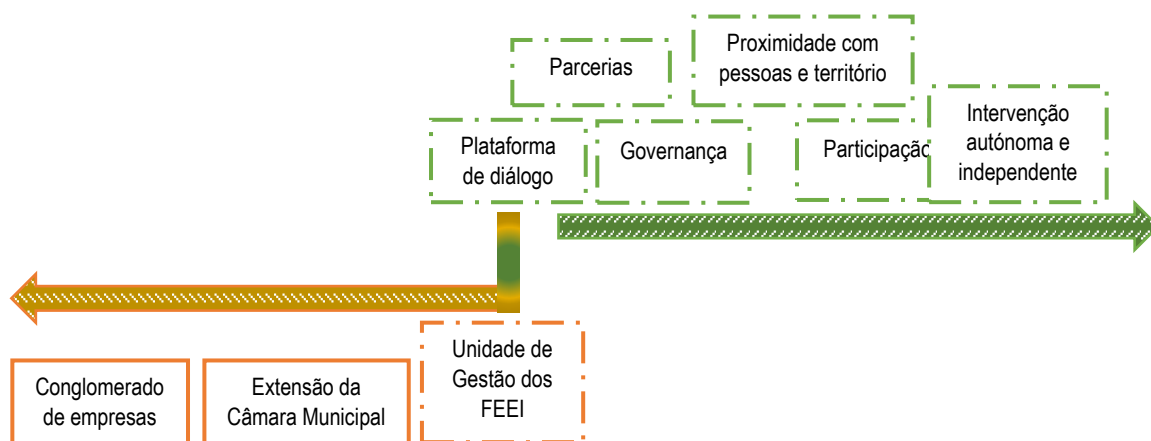
Efetivamente os/as entrevistados/as revelam não só um conhecimento considerável sobre as dinâmicas do território, mas também uma capacidade reflexiva que demonstra a atenção e preocupação de como efetivamente promover a melhoria e mudança destes contextos.

### 5.3.3. Níveis de participação e (in)funcionalidades do Modelo de Governança.

Na categoria “Governança” são identificados e analisados os aspetos referentes ao papel da ADL na promoção do DS, tendo em consideração a auto e a hétero-representação e significados relativamente à temática, bem como conhecer o entendimento das ADLs sobre as PPLDS, tendo por base as suas experiências de participação na conceção e operacionalização das mesmas, aferir quais as dimensões do modelo de governança que estão a ser postas em prática, e analisar criticamente a sua funcionalidade.

Quanto ao papel de uma ADL na promoção do DS, os/as entrevistados expressaram a sua identificação adotando três estratégias: (a) definição da missão e das estratégias de intervenção de uma ADL, (b) comparação com o papel de uma autarquia e (c) pela negação, isto é, definindo pelo que não deve ser. Deste modo, foram destacados os seguintes aspetos: (i) participação, (ii) plataforma de diálogo, (iii) governança, (iv) proximidade com as pessoas e os territórios, (v) unidades de gestão dos FEEI, (vi) extensão das Câmaras Municipais; (vii) margem de manobra.

Figura 5.3. Papel da ADL na promoção do DS no Baixo Alentejo



Por conseguinte, foi destacado o papel da ADL na dimensão “participação”, a qual surge relacionada enquanto expressão organizada da sociedade civil e com um papel ativo na criação e/ou participação em parcerias “parceria aqui é no sentido do próprio processo em si, levar as pessoas, levar as organizações para essas ideias, para esses processos” (E6A), mas também na participação em debates públicos, na discussão de temas e dos documentos de orientadores do DS. É também evidenciado que uma ADL deve fomentar a participação, na ajuda de tomada de consciencialização da população sobre o DS, tendo a “obrigação” de promover o diálogo entre as diversas partes, constituindo-se, assim, numa (ii) plataforma de diálogo e ligação entre as instituições, que tenha a capacidade de atrair recursos qualificados. Relacionado com a participação é evidenciado o papel de uma ADL ao nível da (iii) governança, sendo referido que uma ADL tem a capacidade de implementação de mecanismos e instrumentos de governança:

São essas três, se quiser, capacidade de consensualização, estratégias em função do desenvolvimento sustentável, ou que visem o desenvolvimento sustentável e criar instrumentos participados de intervenção. E isso funciona em contínuo. Quanto maiores forem essas capacidades, maior é o papel da organização (E3A).

Um outro papel realçado pelos/as entrevistados/as resulta da (iv) proximidade que estabelece com as pessoas e os territórios, e que consiste no desenvolvimento e operacionalização de programas de desenvolvimento local focados nas necessidades básicas das pessoas e das comunidades que integram a zona de intervenção imediata, desenvolvendo o seu trabalho nas áreas sociais, no entanto, “embora não sejamos IPSS (...) é a isso que nos obriga o território” (E6A). Este papel é dos considerados significativamente diferenciadores em comparação com o papel das autarquias:

Não são competências das autarquias, nem devem ser competências das autarquias, desenvolverem programas que trabalhem a questão do apoio às famílias, trabalhem na questão da... mesmo do apoio ao empreendedorismo, do apoio aos empresários, toda a questão do desenvolvimento rural, há muitas áreas em que temos que ser nós. Portanto, há competências que são, acho eu, distintas (E5A).

Tanto as ADL que são DLBC, como as que não o são, destacam o papel das ADL enquanto (v) unidades de gestão dos FEEI sendo, por esta via, que frequentemente são consideradas

como (vi) extensão de uma Câmara Municipal, uma vez que aquelas podem candidatar-se aos Fundos Comunitários, colmatando e complementando a ação de uma Câmara Municipal, o que, por vezes, “é bom, e é mau”, sobretudo quando resulta numa subordinação da ADL à CM, “há muitas delas que são e, portanto, têm que obedecer” (E7A), o que é considerado contrário à missão de uma ADL “porque a associação tem que se afirmar por si, não estar dependente da Câmara” (E4A). Assim, parece existir um paralelismo entre ADL e FEEI e ADL e CM: é uma relação construtiva quando os FEEI e/ou as CM proporcionam condições para que a ADL desenvolva o tipo de intervenção que é da sua competência, com independência, e interação enquanto parceiros, cuja relação é profícua para todas as partes; ou, torna-se numa relação desigual quando FEEI e/ou CM determinam áreas e estratégias de DS ignorando as capacidades de diagnóstico, de ação, de avaliação e de proximidade com os contextos de intervenção que distinguem as ADLs:

Temos que encontrar formas de, claro que temos que trabalhar com o que há de Fundos Comunitários, mas temos que encontrar formas, com esses Fundos, ou sem esses Fundos, de fazermos outras coisas que sejam importantes para o território e não esperar, ou mesmo estar à espera que os Fundos, ou mesmo quem venha de fora, é que resolve o problema! (E6A).

No decurso da sua atividade é referido que uma ADL “não é um meio em si”, “não devem transformar-se em grandes conglomerados de empresas”, pois a razão da sua existência é a salvaguarda, promoção e dinamização das comunidades de proximidade e, quando desempenham o seu papel com autonomia e independência, elas têm (vii) “margem de manobra”, o que lhes permite “ganhar por parte da população mais confiança, tem mais autonomia para recrutar as pessoas, de facto, adequadas, tem mais autonomia para lidar com toda a gente e mais alguém, não está filiada e ganha a confiança” (E7A), consegue ter uma visão e uma avaliação do território, e dos problemas do território, de forma menos setorial, precisamente, porque não têm que servir interesses nenhuns.

Quanto à “experiência de participação na conceção e na operacionalização das PPLDS”, são expressadas numa tipologia de atitudes que variam entre duas dimensões negativas “ausência de participação” e “participação com experiência negativa”, e duas dimensões positivas “participação efetiva” e “boas práticas de participação”.

Quadro: 5.6. Tipologia de Atitudes face à participação das ADLs nas PPLDS

		Ações/evidências
<b>Tipologia de Atitudes</b>	<i>Boas práticas de participação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Programa Rede Social</li> <li>- GAL/DLBC</li> <li>- Centro de Competências para a Agricultura Biológica</li> <li>- Centro Qualifica</li> <li>- Programa Iniciativa Piloto de Promoção Local do Emprego no Alentejo (PIPPLEA)</li> <li>- O processo de criação do Parque Natural do Vale do Guadiana</li> </ul>
	<i>Participação efetiva</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ligação próxima com Poder Local</li> <li>- Capacidade de gestão dos FEEI</li> <li>- Apoio nos pequenos investimentos da agricultura e investimentos nas pequenas e médias empresas</li> <li>- Realização de diagnósticos participados sobre a região</li> <li>- O trabalho ao nível das Redes Sociais,</li> <li>- Colaboração nas políticas educativas municipais</li> <li>- Construção dos planos municipais para o desenvolvimento</li> <li>- Operações que visem a sustentabilidade energética</li> <li>- Realização de diagnósticos de situação</li> </ul>
	<i>Participação com experiência negativa</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Há intenção, mas na prática não há participação</li> <li>- Estratégias das ADLs e das CM dissociadas</li> <li>- Falta de identificação com política da CM</li> </ul>
	<i>Ausência de participação</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ADLs ignoradas em experiências anteriores</li> <li>- Poder local não convida à participação</li> <li>- Não é dado poder à sociedade civil</li> <li>- Falta de capacidade técnica da ADL</li> </ul>

O primeiro nível da dimensão negativa “ausência de participação” esta é justificada pelos/as entrevistados/os por duas vias, isto é, os/as próprios/as responsáveis das ADLs não fomentam esta participação, desinteresse este fruto de considerarem terem sido ignorados em experiências anteriores em que se disponibilizaram a participar “Não mantenho uma ponte muito grande com elas, neste momento presente” (E1A), “Muito pouca (sorriu), muito pouca. Pelo contrário! (...) Sim, há intenção, mas na prática não há participação das ADLs nas PPLDS” (E4A), “não há, de facto, um entrosamento entre aquilo que a ADL faz e aquilo que é a estratégia da Câmara” (E6A) advogando que não existe articulação efetiva de ambas as partes nos projetos de desenvolvimento, por vezes porque não existe uma identificação com a política da Câmara e com a sua forma de trabalhar.

Acresce a estes fatores o facto de a própria ADL não ter capacidade técnica para colaborar nos projetos de candidaturas aos FEEI, designadamente no caso de uma ADL que não é GAL/DLBC, sendo preteridas por outra cooperativa, que é CLDS, considerada “o braço armado da Câmara para os Quadros Comunitários”. E, também, por outro via, em que consideram que os órgãos de poder local não os convidam à participação “no caso desta ADL, não tem sido muito chamada ao processo de desenvolvimento do concelho” (E6A), “com a CIM é uma coisa, ainda, muito nova a explorar” (E5A), e esta lacuna no envolvimento dos atores chave entopece os próprios processos de desenvolvimento:

Há processos de desenvolvimento que acabam por não avançar tão rapidamente, ou de modo integrado, por vezes, nem avançam, precisamente porque não se juntam a esse processo as entidades que seriam fundamentais (...) também há aqui outra coisa que é muitas vezes um bocado incongruente, na forma como se operacionaliza estas políticas públicas locais, e eu dou-lhe o exemplo dos Contratos Locais de Desenvolvimento Social, os CLDS que, neste momento, não são candidaturas abertas, são por convite, digamos assim (E5A).

Recusaram, recusaram, recusaram fazer parcerias com a gente. E estão orgulhosamente sós, e a levar alguma coisa para diante que é para inglês ver! (E7A).

Os/as entrevistados/as expressam que há uma incongruência entre o que é definido pelas PPLDS, que apelam à participação, ao envolvimento dos agentes do território, à importância de congregar sinergias, não obstante, na prática, não existe enquadramento para estes agentes de desenvolvimento dos territórios e, ao contrário do que seria expectável, não é dado qualquer papel à sociedade civil, e não lhe é dado qualquer poder:

No Alentejo (...) quem é que dá vida a tudo isso? Muitas vezes, são as pequenas entidades locais, as sociedades recreativas, as pequenas tabernas. Pois o Alentejo 2020 não dá qualquer oportunidade dessas centenas de pequenas entidades locais, que aí, sim, é que está a sociedade civil, aí sim é que se faz a participação pública. Não se podem candidatar a Fundos Comunitários. (....) Portanto, se o desenvolvimento, hoje em dia, só se faz com os Fundos Comunitários, e estas entidades, estas pequenas infraestruturas, esta sociedade civil não tem oportunidade em chegar aos Fundos Comunitários, portanto, há aqui um contrassenso a toda a prova! (E6A).

As dimensões positivas sobre a experiência de participação na conceção e na operacionalização das PPLDS são, sobretudo, associadas a ADLs que são GAL/DLBC e que consideram que “tem sido uma participação efetiva” (E3A), “têm uma ligação muito próxima com o poder local” (E1A) até pela capacidade que demonstram ao nível da gestão dos Fundos Comunitários, de apoio nos pequenos investimentos da agricultura,

investimentos nas pequenas e médias empresas, da realização de diagnósticos participados sobre a região, o trabalho ao nível das Redes Sociais, das políticas educativas municipais e, inclusive, na construção dos próprios planos municipais para o desenvolvimento e discriminação positiva em relação a operações que visem a sustentabilidade energética:

Pela nossa experiência, há concelhos e concelhos, mas, na generalidade, a grande parte dos concelhos chamam-nos para trabalhar com eles, por exemplo na construção dos próprios planos municipais para o desenvolvimento (E5A)

Portanto, quer no domínio de utilização da energia na agricultura, que é um dos principais temas que temos, quer do domínio da utilização e da racionalização dos recursos provenientes da agricultura, portanto, tecnologias que de facto façam isso, portanto, estão no domínio das nossas principais preocupações e discriminações positivas em termos de investimento (E2A).

Envolvemo-nos bastante e pedem-nos muito! Repare, quando nós fazemos aqui a estratégia de um DLBC (agora é DLBC, anteriormente foram os LEADERS), nós temos um protagonismo elevado porque somos a entidade gestora, somos nós que criamos os instrumentos de participação, fazemos os documentos de planeamento, em conjunto com os outros, não é? Portanto, temos algum papel de... temos algum papel de intervenção, isso a nível local [...] Estamos muito habituados às parcerias. Vemos, em todas elas, uma virtude imensa porque a nossa atuação, e sabemos que depois a atuação dos parceiros, não é só a nossa, não emana da nossa cabeça, emana, de facto, da concertação, do diagnóstico participado, primeiro da caracterização e depois da concertação para a ação (E3A).

Os/as entrevistados/as referem também que foram despoletados projetos e ações que não tiveram financiamento, e que acabaram por não ser desenvolvidas, mas que permitiram trabalhar diagnóstico de situações que se revelaram muito interessantes e úteis, nomeadamente ao nível da premência da temática: a questão da inclusão, das acessibilidades, a promoção do turismo para todos, inclusivo, e diagnóstico das situações problemáticas dos/as alunos/as que frequentam o agrupamento de escolas.

Quanto a boas práticas de participação das ADLs nas PPLDS os/as entrevistados/as elencam alguns exemplos, presentes e passados: atualmente, enunciam as Redes Sociais, os GAL, o Centro de Competências para a Agricultura Biológica e o Centro Qualifica, pelo envolvimento de diversos intervenientes, pela prática de um processo participado de consensualização de estratégias, pela representatividade dos agentes do território. Não obstante estes exemplos, é evidenciado o interesse de um Programa que foi lançado durante o mandato legislativo de António Guterres (XIII Governo Constitucional, 1995-2000), designado por Programa Iniciativa Piloto de Promoção Local do Emprego no Alentejo (PIPPLEA), quando houve só para o Alentejo um programa que “foi feito à medida” daquilo



que eram os contextos locais, no qual se verificou a intervenção e a participação dos parceiros e se definiu aquilo que era, efetivamente, um programa local para o desenvolvimento dos concelhos das diferentes zonas de intervenção:

Nós aqui, quando houve na altura um Programa chamado PIPPLEA, interessantíssimo! muitas das associações que estão aqui beneficiaram, conseguiram sair da casca, organizar-se com o apoio do PIPPLEA. E o PIPPLEA foi um projeto relativamente barato com uma gestão muito fácil, muito acessível, muito próxima, com decisões a nível regional, com procedimentos muito práticos, vinham visitar, tinha um acompanhamento interessante, porque como não se perdia muito tempo com papeis tinham tempo para acompanhar. E que depois, esse modelo, era um modelo experimental, e que foi muito interessante, muito interessante, mas não passou de experiência, não foi replicado. (E7A)

O processo de criação do Parque Natural do Vale do Guadiana foi também apontado como “o maior exemplo de participação”, um caso de sucesso da estratégia *bottom-up*, tendo sido liderado por uma ADL em colaboração com outras duas Câmaras Municipais, e outra ADL. Foi referido que este processo resultou de um trabalho efetivo de parcerias, incluindo investigação e trabalhos científicos, tendo sido necessário, para tal, o decurso de 10 anos, para que se pudesse construir consenso e chegar à proposta final que foi apresentada à Assembleia da Republica:

Porque... juntar interesses de caçadores, de pescadores, de autarcas, de ambientalistas, de tudo e mais alguma coisa, não foi um trabalho fácil. Isso demorou dez anos, não é? Mas foi um processo de participação pública extremamente interessante (E7A).

Quanto ao “significado e grau de conhecimento das PPLDS para as ADLs” parece existir “um grande consenso” entre estas de que as PPLDS são um instrumento de promoção e desenvolvimento dos concelhos e das localidades, das comunidades, que contribui para uma mais valia a nível da vida local. Os/as entrevistados/as expressam a associação imediata entre PPLDS e “gestão dos FEEI”, em que esta funcionalidade se constitui na razão de existência dos GAL/DLBC, enquanto participações da sociedade civil que gerem os instrumentos de apoio ao desenvolvimento local, com “algum direito” a utilizarem parte desse montante. Esta possibilidade de participação da sociedade civil é também realçada como sendo uma mais valia da integração de Portugal na Comunidade Europeia, ou seja,

Esta gestão de dinheiros públicos a nível local, que vieram através do LEADER é uma imposição da Comunidade Europeia. Eu não sei se isto não existisse se o país teria isto. Eu acho que o país só tem isto porque há Comunidade Europeia, se não teria esta... não vejo isto diretamente dos

governantes. Eu acho que isto é quase, resultou muitas vezes da imposição de Bruxelas, não é? (E2A).

Deste modo, o grau de conhecimento das ADLs sobre as PPLDS é considerado variável consoante a procura de informação, de “participarem mais ou menos”, porque para participarem precisam estar informadas, mas, para participarem, também “precisam de ser convidadas”; o grau de autonomia em relação aos poderes políticos locais; a abrangência do território de intervenção, tempo de implementação no terreno, sendo que a um território maior de intervenção corresponde uma intervenção mais alargada e, por conseguinte, um relacionamento mais consistente e representativo com os agentes locais:

Eu considero que as ADLs, neste momento, são das instituições, no país, que mais sabem sobre políticas públicas, e que têm um conhecimento muito profundo das políticas públicas e, aqui, quando estamos a falar das políticas públicas também as comunitárias, porque as políticas públicas comunitárias, muitas pessoas não têm essa noção, mas têm um impacto muitíssimo forte no país, não é? (E4A).

Em certas dimensões, os GAL/DLBC, são destacados pela sua notoriedade de competências nestes domínios, “ajudam a contribuir para as políticas” em virtude da maior proximidade que estabelecem com o poder local, até do que com outras ADLs do Baixo Alentejo. Sobre a questão da proximidade entre ADLs do Baixo Alentejo, e até do Alentejo (NUTII), é referido que “não há proximidade com todas as ADLs” e que apenas os DLBC se encontram federados na Minha Terra – Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local, “sob o denominador comum da convergência de objetivos, do diálogo, da partilha e de um vasto trabalho conjunto no desenho e implementação de soluções e intervenções em prol do desenvolvimento dos espaços rurais nacionais”<sup>68</sup> (Site Minha Terra) também inclui a construção de propostas relativas a PPLDS. Não obstante, para além destas ADLs que “têm um Programa LEADER” existem dezenas de outras associações, pelo que os/as entrevistados/as evidenciam a necessidade de voltar a existir uma plataforma de âmbito mais regional, permanecendo a dúvida se de âmbito NUTII ou NUTIII, que pudesse concretizar um alinhamento e/ou complementaridade de estratégias ao nível do desenvolvimento local, que fosse a expressão das variadas “forças vivas da sociedade civil”

<sup>68</sup> <http://www.minhaterra.pt/acerca-da-minha-terra.T3.php>, acessado a 20 de abril de 2018.

e que, em uníssono, se afirmasse enquanto agente de desenvolvimento, tendo em consideração as especificidades e as autenticidades das intervenções devidamente contextualizadas. Esta alusão a uma plataforma de âmbito regional reporta-se 21 de julho de 1993, à criação da *Ideia Alentejo – Associação para a Inovação e o Desenvolvimento*, a qual:

A Ideia Alentejo era a ideia de ligar todas as associações entre si, criar uma plataforma regional, articular políticas, articular todas essas coisas, não é? Por várias razões teve muita dificuldade em vingar, e neste momento existe, mas não tem um papel... Não é fácil, não é fácil. Cada um de nós acaba por estar focado nas suas coisas (E6A).

Dado que o número de ADLs no Baixo Alentejo é relativamente reduzido, assim como os grupos alvo e territórios de intervenção, a “corrida” às candidaturas aos Fundos Comunitários gera “concorrência”, em vez de promover cooperação, facto este que necessita reflexão futura.

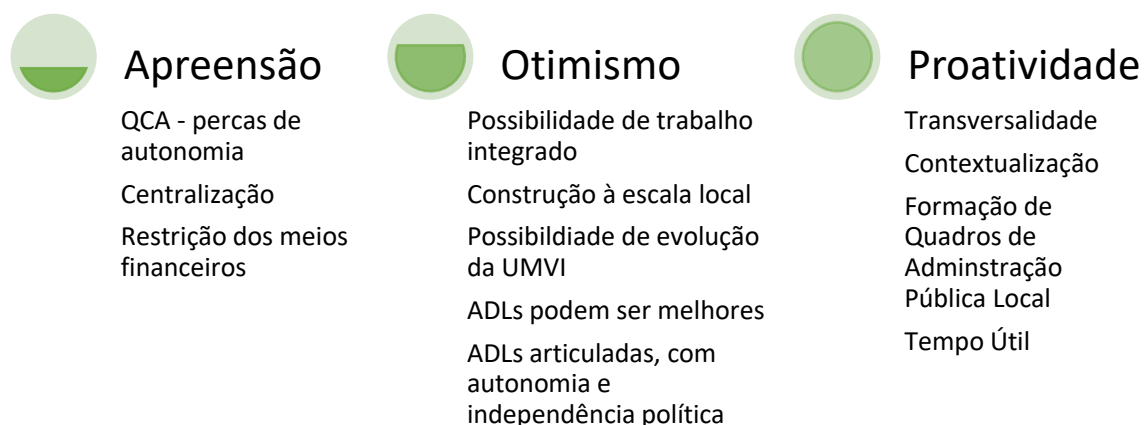
#### **5.3.4. DS: expetativas e atitudes face à mudança.**

Na categoria “Expetativas face à mudança”, entendida quer de um modo mais estrutural, procurando aferir e analisar quais as expetativas das ADLs face às PPLDS e, também, de modo mais organizacional (a nível das ADLs), profissional e pessoal. Este plano micro visa conhecer os impactos da experiência de trabalho, da proximidade e do envolvimento na temática da sustentabilidade nos territórios de intervenção, nos comportamentos e atitudes pessoais e profissionais. No plano meso, procura-se entender como é que as ADLs visam a transformação organizacional para o alinhamento com os princípios e valores da sustentabilidade e, no plano estrutural, como perspetivam a coesão com outros agentes do território, em prol da sustentabilidade do Baixo Alentejo.

Quando questionados/as sobre as suas expetativas face às PPLDS, os/as entrevistados expressaram três tipos de atitudes: (i) apreensão/preocupação, (ii) otimismo e (iii) proatividade mediante a apresentação de propostas. Os sentimentos de (i) “apreensão/preocupação” são relativos aos Quadros Comunitários de Apoio, uma vez que, no domínio do desenvolvimento rural, considera-se ter-se verificado um retrocesso

com perdas de autonomia, centralização considerada excessiva, restrição nos meios financeiros, entre outros. Por outro lado, o Quadro Comunitário de Apoio também suscita sentimentos de (ii)“otimismo”, juntamente quanto às PPLDS e às ADLs: foi expressada uma expectativa na gestão dos Fundos Comunitários quando à possibilidade de trabalhar de forma integrada a temática da sustentabilidade; que as PPDS assumam o desafio da construção à escala local da intervenção nos respetivos territórios e, neste âmbito, a UMVI poderá evoluir muito mais; e, expectativas também em relação às próprias ADLs “podem ser melhores, elas não dependem só das Câmaras!” e que possam desenvolver o seu trabalho de modo articulado, com autonomia e independência política.

Figura: 5.4. Atitudes face à Mudança



O elenco de (iii)“propostas” sugerido diz respeito a quatro áreas temáticas: *transversalidade*, *contextualização*, *formação*, e *tempo útil* das intervenções. A proposta de “transversalidade” refere-se à necessidade das preocupações pela sustentabilidade serem assumidas por todas as políticas do Governo, e não apenas no que concerne ao ambiente, e que tenham coerência no plano local, em que as autarquias deverão agir e fiscalizar as práticas para que estejam em conformidade com os objetivos do DS, harmonizando os diferentes domínios do DS:

Ter intervenções diretas na economia, como promoção de desenvolvimento económico, portanto, as preocupações ambientais nessa atribuição de recursos, e a utilização, depois, de recursos do Fundo Social Europeu para permitir colmatar algumas políticas no domínio social [...] são as questões da economia social (E2A).

A “contextualização” das PPLDS diz respeito à sua proximidade aos cidadãos e aos contextos territoriais, pese embora possam alinhar num “tronco comum genérico, mas elas têm que ser muito mais dirigidas à especificidade de cada uma das regiões” (EA), dado que se considera que os territórios têm características diferentes pelo que terá que haver capacidade de adaptação das políticas àquilo que são os contextos locais de intervenção e “atacar os nossos problemas e não os problemas que são considerados os problemas gerais” (E4A). Por conseguinte, para que esta proposta se efetive, recomenda-se que as PPLDS sejam construídas com a diversidade de atores locais por via da descentralização de competências, conferindo “mais margem de manobra” à sociedade civil, pois considera-se que, atualmente, “o nosso contributo é parcial, somos parcialmente ouvidos ou integrados na ideia, o que não quer dizer que depois seja praticado ou posto em prática” (E1A).

Uma outra proposta surge ao nível da formação dos Quadros das Câmaras Municipais. Os funcionários da Administração Pública Local são considerados atores chave que, no cenário atual, têm poder de tomada de decisão no desenvolvimento local e, precisamente por este argumento, considera-se fundamental que possam estar devidamente informados e atualizados sobre as novas abordagens de como fazer política a nível local. Esta capacitação dos Quadros das Câmaras Municipais iria permitir que pudessem atuar não só em função da informação e das opiniões, fruto das interações sociais ou outros meios de comunicação, mas que pudessem dar um contributo mais enquadrado e assertivo ao nível do desenvolvimento local, fomentando uma postura que tivesse em consideração que os impactos das decisões assumidas nos mandatos têm repercussões também a médio e a longo prazo, e que para promover a mudança para o paradigma de DS é necessário um *catch-up* no modo de fazer política local:

As Câmaras Municipais são os principais intervenientes, principais porque são os atores territoriais digamos mais importantes no território, [...] Nunca há formação nestas áreas. [...] e nunca há formação nestas áreas, ora, como é que os Quadros das Câmaras Municipais podem estar preparados para trabalhar nestas áreas, se eles nunca têm formação nestas áreas? Não é? Nem sequer estão abertos, digamos, despertos para estas áreas mais imateriais do desenvolvimento, não é? (E6A).

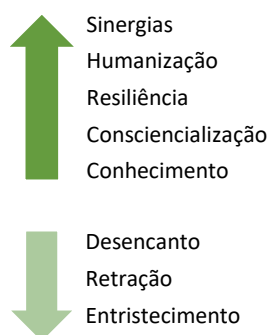
Por fim, e não menos relevante, é a proposta de que as intervenções sejam feitas em tempo útil. Efetivamente, os processos de desenvolvimento são dinâmicos, e é considerado

importante não haver quebras nestes processos, as quais são prejudiciais ao seu crescimento e consolidação:

Acho que estamos nos limites do tempo que temos para a mudança. E estamos a ir muito devagarinho nisto, nos planos das autarquias, agora, a conferência de Paris, e pôr em prática? O tempo que leva!!! Agora fala-se em economia circular, a descarbonização da economia, nós já falávamos disto há anos!! Mas, até que isto seja uma prática, vamos lançando trinta milhões de CO2 para a atmosfera (E1A).

O facto de o tempo entre Quadros Comunitários de Apoio ter “demorado demasiado tempo” fez com que muitas ADLs tivessem que “fechar a porta”, com dispensa de recursos humanos qualificados, que transitaram para outros territórios, com prejuízos pessoais, profissionais e comunitários, uma vez que existe dificuldade em captar profissionais qualificados nestas áreas de intervenção para o Baixo Alentejo e, com já referida dependência dos FEEI, esta impossibilidade de renovar contratos também afeta as comunidades e a população local.

Perguntou-se aos/às entrevistados/as “Quais as mudanças que identifica em si como resultado do seu envolvimento na ADL”, e no que concerne à autorrepresentação das mudanças que o/a entrevistado/a denota em si, fruto da sua ligação à ADL e à temática do DS, foram sinalizadas as seguintes:



O item “conhecimento” surge relacionado com a aquisição de uma perspetiva mais integrada do desenvolvimento; a tomada de conhecimento sobre diferentes formas de pensar a nível nacional; a diversidade de assuntos e de temas; as experiências enriquecedoras; e os desafios que requerem pensar em novas abordagens, novas

respostas. É também referenciado um crescimento no plano pessoal pela “consciencialização” do papel de cada cidadão e de cada entidade no processo de DS e, por conseguinte, ir trabalhando a mudança de atitude pessoal mesmo em procedimentos mais elementares, referentes à poupança de água e preservação dos recursos disponíveis. A longa experiência no trabalho em ADL também tem trazido maturidade na forma de lidar com a adversidade, o conflito, a escassez de recursos para realizar as intervenções, as resistências e contrariedades assumidas por pessoas da comunidade, autarquias, associações, empresas, traduzindo-se num aumento da capacidade de “resiliência” enquanto aprendizagem que ajuda a “não esmorecer, nem pensar que salva o mundo, nem pensar que consegue tudo” (E6A).

A proximidade com o “Portugal real” dos problemas, necessidades, potencialidades e expectativas das pessoas e das comunidades de intervenção impele à reorganização das prioridades de intervenção, fazendo com os/as entrevistados/as valorizem o que é premente para a dignificação da existência humana, “humanização” esta que ainda ganha outra dimensão quando lidam com projetos nos países em vias de desenvolvimento:

E, sobretudo, a partir do momento em que nós começamos a trabalhar noutros países em vias de desenvolvimento, Moçambique, Cabo Verde, mas com projetos a sério, isso deu outra dimensão dos processos de desenvolvimento. Ou seja, por um lado, a abrangência de assuntos, de sensibilidades, de oportunidades, com que vou contactando ao longo destes anos todos, portanto, muitas vezes de coisas até que nós sabíamos que já se estavam a fazer, que podem acontecer, não é? E, por outro lado, a verdadeira dimensão do que é que é um processo de desenvolvimento, (...) A gente vai para Moçambique, não é? a gente está a trabalhar e não há uma casa de banho, não há água, não há nada. Tomar banho com uma garrafa de litro e meio de água, e dá para dois dias! Mas é mesmo verdade, e isso dá-nos outra visão do processo de desenvolvimento, e outra capacidade de intervenção! (E6A).

Outra mais valia referida pelos/as entrevistados/as é o desencadear de “sinergias”, de cooperação com outras pessoas empenhadas no desenvolvimento local, a criação de redes de trabalho motivadoras que conferem entusiasmo, mesmo perante as condições adversas e o número de anos considerável na persistente luta pela valorização e discriminação positiva das comunidades em territórios vulneráveis:

Conhecer pessoas boas (sorriu), conhecer pessoas com grande... conhecer outros exemplos de abnegação e de luta e de militância em todas as questões que têm que ver com o território onde as pessoas habitam. É saber que não estou sozinho. Tem sido uma cruzada coletiva, gostava de sublinhar isso (E3A).

Quanto às representações das mudanças na ADL a que pertence, as opiniões dos/as entrevistados/as inscrevem-se num tipo negativo e num tipo positivo. Assim, as mudanças menos favoráveis dizem respeito ao seguinte:

- a mudança para o paradigma da sustentabilidade não está a acontecer com a celeridade necessária;
- a utilização instrumental das ADLs por outras instituições e associações: “nós disponibilizamo-nos para, e damos o que nós temos e achamos que é importante, e transmitimos as nossas ideias e as nossas opiniões, e depois isso tudo é aproveitado e nós somos postos de lado” (E4A);
- Perca de capacidade de intervenção na inovação social, pelo condicionamento às áreas que usufruem de financiamento e, também, por via da escassez de recursos financeiros, com despedimento de profissionais e consequente desinvestimento nos territórios do interior;
- Menor cooperação entre as ADLs, com predomínio dos GAL/DLBC na região.

Quanto às mudanças consideradas favoráveis, os/as entrevistados/as referiram, unanimemente, o aumento de rigor no trabalho, fruto da imposição da gestão económico-financeira de programas e gestão dos recursos humanos das ADLs, em particular: o rigor na parte financeira, a informatização dos serviços, o tratamento dos processos e a qualificação dos profissionais:

Esse rigor que nós tivemos que introduzir nas contas, mesmo na parte financeira, na gestão de pessoal, acrescido aquilo que é o rigor que nos é imposto pela gestão dos programas, levou-nos a ter que trabalhar um bocadinho as questões da certificação da qualidade e, por isso, somos uma entidade certificada pela qualidade, e porque achamos que isso é um fator diferenciador da nossa intervenção (E5A).

Sobre a hétero-representação das mudanças verificadas nas “outras ADLs”, esta questão obtém a resposta unânime de que estão muito melhores” ainda que “estão todas num quadro de dificuldades”. “Melhores” do ponto de vista da organização e da gestão, em que existe um aumento da preocupação com o rigor e a qualidade do trabalho, estando a verificar-se uma melhoria na qualidade técnica do mesmo. Quanto às “dificuldades”, a gravidade da dificuldade é indicada como diretamente proporcional à dimensão da ADL, sobretudo por parte de ADLs de menor dimensão: “As outras associações maiores têm problemas maiores porque ficaram com dívidas maiores, tinham um quadro maior e



despediram muita gente” (E7A), o que se traduz na já analisada “dupla perda pessoal e comunitária”. O referido “quadro de dificuldades” é justificado pelo impasse ocasionado pela quebra entre Quadros Comunitários, não sendo ainda conhecidas as linhas de financiamento que serão aprovadas:

Todas as associações, neste momento, estão num ciclo baixo, em que não se dá importância às ADLs. As ADLs trouxeram muitos técnicos, requalificaram este território durante os últimos anos. Eu acho que a coisa neste momento está muito difícil para as ADLs. Neste momento a sensibilidade dos dinheiros é para as Câmaras. Para financiar as Câmaras. Os recursos são para financiar as Câmaras e as empresas (E7A).

Em síntese, da análise e interpretação das entrevistas aos/às representantes das ADLs do Baixo Alentejo podemos constatar que existe um discurso lucido e reflexivo no que concerne às PPLDS no Baixo Alentejo, quer por parte de ADLs que são DLBC, quer pelas que não o são. Existe também um conhecimento fundamentado sobre as capacidades e limites de atuação de cada ator na promoção do DS, bem como o domínio de estratégias proativas de superação dos constrangimentos. No cenário do Baixo Alentejo é amplamente reconhecido todo o potencial que a região dispõe ao nível de recursos locais, contudo, é preciso proceder a um uso mais responsável dos mesmos, em especial na componente ambiental. As estratégias de desenvolvimento sustentável alicerçam-se sobretudo nos apoios comunitários, mediante os FEEI, os quais, se por um lado, impulsionam e viabilizam o desenvolvimento local, por outro, influenciam as prioridades de desenvolvimento, o processo de utilização dos mesmos é seletivo, e as quebras temporais entre Quadro Comunitários de Apoio criam períodos de impasse e indefinição.

No entendimento das ADLs, os processos de DS no BA não podem estar exclusivamente dependentes destes FEEI, e poderão melhorar a gestão da sua autonomia mediante um alinhamento entre atores políticos, económicos e sociedade civil quanto aos objetivos de sustentabilidade para o BA, mediante estratégias concertadas e coesas que façam congregar capacidades e sinergias. À escala das ADLs também é expressa a necessidade de uma melhor sintonia no trabalho pro-sustentabilidade, contribuindo, para tal, retomar a ideia de uma plataforma de comunicação e trabalho que possa unir ADLs na reivindicação do seu papel junto do poder político local, entendido aqui no plano de NUT III Baixo Alentejo e de NUT II Alentejo. A par da imensidão geográfica de um território pleno de

potencialidades é preciso congrega os parcos e dispersos atores em prol do desenvolvimento sustentável do Baixo Alentejo, tomando consciência de que “um dos recursos naturais que temos é o tempo, e é escasso!” (E1A).

## **CAPÍTULO 6 – DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

### 6.1. Sustentabilidade, desenvolvimento sustentável e políticas públicas do BA

Neste ponto procede-se ao cruzamento dos dados, apresentado no capítulo 5, no que respeita por um lado, aos conceitos de sustentabilidade e desenvolvimento sustentável e, por outro, às (in)correspondências destes conceitos com as políticas públicas do BA.

Um dos pontos de partida deste processo de investigação suscitou o esclarecimento dos conceitos e abordagens explicativas do fenómeno do desenvolvimento sustentável, o qual proporcionou constatar o interesse e a relevância que a temática assume na contemporaneidade, através de contributos e enfoques das diversas áreas disciplinares e dos diversos interlocutores. No enquadramento teórico foi possível conhecer o DS enquanto um conceito socialmente construído (Berger e Luckmann; 2004), que suscita várias definições, cada uma delas impregnada de relatividade e contingência histórica, cultural, geográfica, económica, *status social*, e compromissos políticos (Scholte; 2002).

O estudo de caso do Baixo Alentejo revelou um conceito de DS resultante destes “compromissos políticos” que se define mais pelos entendimentos *top-down* do que *bottom-up*, que consideram basilar a dimensão económica da sustentabilidade e que distinguem o financiamento dos FEEI como alavanca e carril das estratégias de DS. Uma evidência é a ênfase que a própria Estratégia Europa 2020 coloca no “crescimento” (inteligente, sustentável, inclusivo), pelo que concordamos com Escobar (1992) quando afirma que o desenvolvimento é outra palavra para crescimento económico, e com a crítica de Shiva (1991) ao DS denotando a falta de independência e de autonomia que este paradigma apresenta face ao capitalismo. As características deste cenário aproximam-no da perspectiva “strong technocentric” (O’Riordan, 1989 apud Hopwood, 2005) referente à manutenção do status quo económico e político.

No seguimento da investigação realizada, temos que admitir a pertinência de certas críticas à definição de DS de Brundtland. Tal como referido por Banerjee (2005) a visibilidade deste paradigma afirma-se mais como um slogan do que um modelo teórico orientador de práticas sociais, revestido da referida “intellectual emptiness” ao negligenciar responder às necessidades de quem? Como fazer prevalecê-lo? (Luke, 2005). Tal como constatado na

análise dos documentos políticos estratégicos, a utilização do conceito faz-se mais para fazer constar as preocupações pelo alinhamento com as estratégias europeias, e não tanto pela operacionalização ampla e consistente do conceito nos vários domínios da vida política, económica, social, cultural. A título de exemplo, note-se que na referida análise documental a tónica é colocada no investimento, na competitividade, na internacionalização e pouco explícita em como conciliar o crescimento económico com a proteção ambiental, como promover o desenvolvimento humano e como garantir a igualdade e justiça social e, até, como promover a qualidade de vida nas comunidades geracionalmente desequilibradas, ou seja, como operacionalizar o DS enquanto meta emancipatória.

Tal como explanado anteriormente, os FEEI disponibilizados via Portugal 2020 elegem como domínios temáticos de excelência da sustentabilidade a “competitividade e internacionalização, a inclusão social e o emprego, o capital humano, e a sustentabilidade e eficiência no uso dos recursos” e, obviamente, as opções estipuladas pelos financiamentos traduzem o pensamento político sobre qual o modelo de sociedade que se pretende eleger, reforçar ou reproduzir. Neste ponto, estamos de acordo com Banarjee (2003) que evidenciou o poder que as organizações supranacionais têm na configuração dos discursos sobre DS, enquanto “atores de peso” que influenciam as políticas por via do exercício da versão contemporânea do “poder do imperialismo”: institucional, económico e discursivo (Williams, 1976). Poderemos interrogar porque surge a designação de “sustentabilidade” associada ao “uso eficiente de recursos” e não ao capital humano? Parece-nos aqui que “sustentabilidade” ainda se encontra no estágio de entendimento enquanto objetivo ecológico, e não, como definido pelo Relatório Brundtland, como valor e denominador comum da economia, ambiente e sociedade, para além de que gera o entendimento de que o conceito apenas está relacionado com a dimensão ambiente, tal como expressado pelos/as participantes neste estudo que clamam para que a “sustentabilidade” esteja presente em todas as áreas da política pública.

De acordo com a investigação realizada, até existe um entendimento sobre a sustentabilidade das comunidades territoriais por parte dos/as participantes, não obstante, as práticas sociais não espelham este propósito. Efetivamente, também se

constatou a incongruência dos discursos políticos e a operacionalização do conceito de DS (Conelly, 2007). Designadamente, uma das questões problemáticas evidenciadas no estudo de caso, quer por autarcas quer por representantes de ADLs, foi a agricultura intensiva, ou seja, um território que apresenta como recurso natural o potencial para a agricultura assiste, quase passivamente, à exploração dos solos de modo “nada sustentável”, com impactos prejudiciais para a população, para a natureza, e para o próprio potencial agrícola, em nome da competitividade e da internacionalização e, até, do “desenvolvimento sustentável do Baixo Alentejo”! Neste aspeto, estamos perante a perspetiva de preservação de capital categorizada como “sustentabilidade sensível” (Bonevac, 2010), uma posição intermédia de sustentabilidade que permite a troca entre capital económico, social e ambiental, numa abordagem antropocêntrica (Baker, 1997) que afirma um otimismo sobre a manipulação da natureza, e dos seus recursos, pelo interesse e benefício da Humanidade. Tal como constatado no discurso dos autarcas, o DS é associado a “recursos” e, por sua vez, “património” (sentido lato), “natureza” e “agricultura” são evidenciados como potencialidades endógenas do Baixo Alentejo, sendo que “o bom aproveitamento dos recursos” implica “tirar dividendos económicos” e, por conseguinte, subjaz o entendimento de que a transformação da “natureza” em “ambiente” é um dos marcos da modernidade, e que o domínio da natureza é um indicador de modernidade (Banerjee, 2003). Assim, parece não se efetivar a proposta de Brundtland em romper com a perceção de que proteção ambiental apenas pode ser alcançada às custas do desenvolvimento económico.

Referimos que a implementação do Portugal 2020, a nível nacional e sub-regional, tem em linha de conta às análises do ISR, sendo um indicador considerado pertinente para as políticas públicas e monitorização das dinâmicas regionais, influenciando nas estratégias de mobilização dos recursos através dos Programas Operacionais Regionais.

Como constatámos na análise swot do Baixo Alentejo, ainda que esta sub-região apresente o segundo ISDR-Qualidade Ambiental mais elevado, comparativamente às outras NUT III e com dados de 2015, verificando, até, uma ligeira subida relativamente a 2011, de 105,25 para 106,43, registou recessão nas dimensões “coesão” e “competitividade”. Podemos considerar que a dimensão ambiente do DS no Baixo Alentejo destaca-se porque é,

inquestionavelmente, um recurso natural e potencial da região e, por isso mesmo, os participantes no estudo reforçaram a preocupação sobre a atenção e cuidado que deve ser dado ao uso do mesmo, para que não derive para fins meramente económicos e, em última instância, não ponha em causa a sua existência. Porém, é a dimensão “competitividade” que tem atraído as atenções das estratégias de desenvolvimento, focadas em gerar rendimento, penetrar nos mercados externos, sendo a dimensão “coesão” a que carece, efetivamente, de mais investimento.

Vejamos, da análise do discurso do PAR Alentejo 2020 podemos constatar que a designação “desenvolvimento sustentável” surge como a prioridade temática de coesão do vetor “crescimento sustentável”, relacionado com a prioridade de intervenção “qualificação do território: redes de suporte e novas dinâmicas territoriais” com os seguintes ativos estratégicos: “sistema urbano”. No PEDBA 2015, tomemos em consideração a definição da “Visão Estratégica de Desenvolvimento para o Alentejo” que inicia com a imagem romântica/bucólica de “um Alentejo com capital simbólico e identidade distintiva”, mas que, depois, a opção de operacionalização assenta numa “base económica renovada sobre a sua mais valia ambiental” (PEDBA; 2015: 7) pelo que também aqui parece que a preocupação ambiental apenas surge no discurso de DS porque ameaça a sustentabilidade do sistema económico (Banerjee, 2005).

Para mais, um dos objetivos designados é “Território de Excelência Ambiental” que apresenta a intenção de conjugar as intervenções de natureza preventiva e reativa com intervenções que permitam gerar valor económico e social, ora, esta assunção denota a incorrespondência entre “intenção política” e “práticas de sustentabilidade”, levando-nos a concordar com uma das críticas sobre os discursos de desenvolvimento e de DS que distanciam as visões de “natureza” e de “ambiente” (Macnaghten e Urry, 1998), em que esta é entendido como marco de modernidade, direcionado para objetivos e que deve ser gerido para “gerar valor económico” (PEDBA, 2015). Inacreditavelmente, o potencial imaterial da natureza do Baixo Alentejo permanece, assim, quase que invisível, relegando para *backstage* o valor da paisagem, os *apports* de investigação científica nos vários domínios da vida humana e social e, sobretudo, algo tão vital ao equilíbrio e felicidade do ser humano como é a natureza enquanto fonte de renovação espiritual.

De acordo com o expressado pelos/as participantes no estudo, quer autarcas, quer representantes de ADLs, estamos de acordo com o modelo concetual de Bolis (2014) sobre conceito de desenvolvimento sustentável assentar nas três dimensões de “satisfação das necessidades básicas, recursos naturais e de tomada de decisão”. A análise diagnóstica das comunidades territoriais do BA revelou a vulnerabilidade de um território demograficamente em recessão, com dificuldades de captação de tecido empresarial, com desvantagens competitivas face a regiões concorrentes, com escassez de oportunidades de ofertas de emprego e fixação de população em idade ativa, com a agravante da falta de políticas de discriminação positiva, que alavanquem a inversão desta tendência, e a retração da Administração Central (PEDBA 2015).

Na perspetiva dos autarcas entrevistados, o poder central delega competências sem meios financeiros que as viabilizem e, perante o cenário vulnerável retratado, torna-se muito difícil projetar a região, quer a nível interno como externo. Para mais, note-se que um dos aspetos negativos evidenciados pelas ADLs, atores reconhecidos pelo seu conhecimento da região, foi, precisamente, a falta de capacidade de contextualização das PPDS, sendo consideradas “formatadas”, “desenquadradas” e “falta de adequabilidade” à realidade do Baixo Alentejo. Sobre este tema estamos de acordo com Foucault (1991) e Luke (2005) sobre a formatação que o discurso político imprime nos entendimentos sobre os conceitos e suas estratégias de operacionalização, seduzindo para o *coping* da linguagem. Tal como referimos, o DS não é só a eficiência dos recursos, mas sim a oportunidade para repensar as relações entre homem-natureza e privilegiar visões alternativas e configurações heterogêneas de sustentabilidade nas comunidades territoriais, não impondo uma lógica unitária, conforme proposto por Escobar (1992).

Se tomarmos em consideração às áreas de intervenção pró-sustentabilidade, a referida catadupa de documentos políticos e estratégicos, com alinhamentos verticais e horizontais, está resultar num “lost in translation” dos valores e princípios de sustentabilidade. Designadamente, das matérias identificadas como prioritárias pela Estratégia Comunitária para o Desenvolvimento Sustentável (2000 e revista em 2006), para além da proteção ambiental e da responsabilidade social das empresas, também constava a solidariedade intra e inter geracional, o acesso à justiça e à informação, a participação pública e os



direitos humanos. De acordo com os resultados do estudo de caso, estas quatro últimas áreas não são evidenciadas como prioritárias nos documentos políticos e estratégicos regionais e locais, não são diretamente contempladas nos apoios do FEE, não são destacadas no discurso dos autarcas, porém, são as ADLs que assumem estas vertentes de intervenção, e também ficou claro que as ADLs, sobretudo as que não são DLBC, deparam-se com sérias dificuldades nos meios de atuação.

No que respeita à participação e envolvimento dos vários atores em prol do DS, tal como ficou expresso no capítulo 28 da Agenda XXI resultante da *Earth Summit* (1992), a administração local teria um papel fundamental na “educação, mobilização e envolvimento” da sociedade civil. Nos municípios em estudo, verificamos que apenas dois elaboraram Agenda 21, em 2006/07 e que, de acordo com o proferido pelos autarcas, as temáticas e os procedimentos foram incorporados noutros planos que sucederam. Porém, esta informação contrasta com os tipos e modos de participação que se verificam atualmente, que estão muito aquém do que seria expectável, pelo que a operacionalidade desta ferramenta de democracia participativa ainda enfrenta obstáculos nas duas vertentes: falta de abertura do poder político e défice de cidadania por parte da população (Schmidt et al., 2006). Também podemos constatar que ainda se confirma o que Fidelis referia em 2009, sobre a “ação superficial” do governo central português no incentivo e disponibilização de meios para implementar a democracia participativa. A este respeito note-se o caso da UMVI, referido por autarcas e dirigentes das ADLs, a qual inicialmente (2016) suscitou motivação pela possibilidade de envolvimento dos atores locais, no diagnóstico e intervenção nas problemáticas dos respetivos contextos, mas que, para o Baixo Alentejo, ainda nem se vislumbra a operacionalização de nenhuma das 164 medidas apresentadas. A questão das acessibilidades tem desencadeado recentemente movimentos de cidadãos, já que a eletrificação da linha férrea, essencial para o desenvolvimento da região, ainda se encontra em falta, e, no momento presente, nem sequer está contemplada do Plano Nacional de Investimento 2030. É este tipo de evidências que denotam, uma vez, a inoperacionalidade de certas PPDS.

## 6.2. A sociedade civil na construção da sustentabilidade local

Neste ponto procede-se ao cruzamento dos dados, mediante a análise e discussão sobre o papel da sociedade civil na construção da sustentabilidade, confrontando o que se encontra designado nos documentos políticos e estratégicos, o discurso dos autarcas, a perspetiva e a prática de dirigentes das ADLs com o estado d'arte apresentado no enquadramento teórico, quer no que diz respeito à concetualização de sociedade civil, quer na participação prevista no modelo de governança pró-sustentabilidade.

Um dos requisitos fundamentais para construção do DS é a participação dos vários interlocutores, no “bom funcionamento” do modelo de governança, no qual stakeholders e sociedade civil desempenham um papel fundamental, aproximando-se esta do projeto emancipatório contemporâneo (Cohen e Arato, 1994). No entanto, o modelo de governança previsto nos documentos políticos e estratégicos carece de monitorização e avaliação para que possa, de facto, ser operacionalizado; para mais, o discurso dos autarcas revela um entendimento de participação da sociedade civil muito limitado à auscultação em reuniões públicas e ao envolvimento dos cidadãos nas associações culturais e desportivas. Quanto à “tomada de decisão”, a retórica política rejeita que seja atribuição da sociedade civil, argumentando com o critério de que os políticos é que são os eleitos e legítimos representantes dos munícipes, para além de que consideram que não existe enquadramento democrático que contemple esta dimensão. Analisemos, pois, a participação das ADLs enquanto associações representativas da sociedade civil, e constatou-se a diferença entre GAL/DLBC e “outras” ADLs, como analisaremos no capítulo seguinte.

As ADLs são agentes reconhecidos por outros atores como conhecedores da região, que têm tido um desempenho fundamental na dimensão social da sustentabilidade. Mediante a proximidade às populações e a minimização das lacunas dos serviços essenciais, as ADLs desenvolvem trabalho para proporcionar qualidade de vida e oportunidades de progresso humano e profissional, na promoção da equidade social e da capacidade de adaptação e integração social, sendo mais o “boon” do que o “bane” (Tusalem, 2007) ao realizarem

trabalho solidário e envolvimento em causas de pós-materialismo. Um dos resultados do estudo de caso revelou o amplo reconhecimento por parte dos autarcas das competências das ADLs na aproximação às comunidades e no conhecimento técnico que as DLBC dispõem sobre candidaturas aos FEEI. Ainda que as práticas de participação das ADLs e DLBC não sejam efetivamente contempladas na tomada de decisão política, os autarcas consideraram que estas “acabam por influenciar” e “têm alguma flexibilidade para direcionar as PPLD” (Truman, 1951) na medida que dispõem do acesso à informação e sabem fazer uso dela para priorizarem as áreas de intervenção do território. Porém, esta dimensão é manifestamente perante as possibilidades de governança sociopolítica: debate público, tomadas de decisões políticas, formação e implementação, interações complexas entre política, empresas e sociedade civil (Koiman, 2000; Meadowcroft, 2007; Lange et al., 2013).

No vetor *top-down*, o estudo revelou que do paradigma de sustentabilidade apenas é concretizado o que é financiado pelos FEEI, portanto, definido à escala europeia, e com direta convivência da escala nacional, e quando as orientações são equacionadas no plano regional, neste caso, a CCDR Alentejo reclama para si o estatuto na tomada de decisão, enquanto entidade responsável da coordenação do POR Alentejo 2020, e no plano local, a CIMBAL não abdica da sua “natural centralidade” como “primeiro e principal tomador das orientações estratégicas e programáticas” (PEDBA 2020, 2013: 39), ambas assumindo na retórica política ter seguido a operacionalização do modelo de governança.

No entanto, neste ponto, a presente investigação constatou que os procedimentos em vigor de consulta pública não permitem o acesso e participação dos/as cidadãos/ãs e associações, justificando a sua acessibilidade pelo facto de constar no portal institucional, no entanto, tendo em consideração as características da população é fácil intuir que os que têm acesso à internet e estão a par dos *timings* das consultas públicas nem sequer são representativos da diversidade da sociedade civil. Situação análoga se aplica à participação nas reuniões das Assembleias Municipais: propõe-se repensar a eficiência das mesmas nesta vertente, já que a ausência de participação pública na mesma é muito expressiva, conforme se constata pela consulta feita às atas de reuniões dos municípios em estudo. Para mais, a CCDR Alentejo ainda que afirme no referido documento que “aprecia de modo

muito positivo” o envolvimento de parceiros e atores territoriais, a pesquisa revelou que estes são selecionados em função do critério “atores territoriais mais relevantes”, e a CIMBAL expressa que o modelo de governança reforça a parceria com “os principais *stakeholders* da região” ou “agentes com responsabilidades e contributos relevantes”.

Para apurar a eficiência do funcionamento do modelo de governança importa confrontar as perspetivas dos diferentes interlocutores participantes, com a ressalva de que muitos outros ainda permanecem invisíveis ou mudos. No seguimento do contacto efetuado com a CIMBAL, esta esclarece que a seleção dos *stakeholders* “procurou privilegiar a mobilização de agentes-chave com influência efetiva no desenvolvimento do Baixo Alentejo” (CIMBAL, 2017) o que revela, numa primeira interpretação, que participação é um privilégio dos influentes. Dos 34 “influentes privilegiados” apenas 5 são da sociedade civil, ainda que sejam GAL/DLBC, ou seja, os “privilegiados não organismos públicos”; se considerarmos que neste grupo de atores algumas ADLs são as apelidadas de “braços armados da Câmara Municipal”, é possível inferir que o modelo de governança tem uma visão muito redutora do conceito e dimensão da sociedade civil.

Mesmo assim, quando questionada sobre a consideração dos contributos das associações da sociedade civil, a CIMBAL responde que apenas foram rececionados dois “contributos escritos”, que foram de duas entidades públicas da região, e não foi rececionado nenhum contributo, nem pedido de participação no processo, via site da CIMBAL. Sobre esta matéria estamos de acordo com Schmidt et al. (2006) sobre as baixas expectativas dos/as cidadãos/ãs sobre o interesse dos políticos em interessarem-se sobre as suas opiniões e atuarem em conformidade com elas e, também, de que permanece uma “cultura de secretismo na administração pública”, ainda que já não se trate propriamente de bloqueio ao acesso à informação, este “acesso” não é acessível (passamos a redundância), a uma sociedade inclusiva, em ironia com outro dos estandartes da sustentabilidade.

No vetor *bottom-up*, com base na perspetiva das ADLs, a presença e participação em reuniões de trabalho para a construção dos documentos estratégicos é feita por convite, as propostas são “escutadas” pelos organismos centrais, mas não são efetivamente tidas em consideração. Por parte dos autarcas, a presença nestas reuniões é garantida pelo necessário alinhamento político, mas existe uma desmotivação face ao empenho de

reclamar a adequabilidade das PPDS ao Baixo Alentejo e de reivindicar as condições prementes ao DS para as comunidades territoriais, por um lado, por considerarem que têm “pouco peso político”, dado que o relativamente diminuto número de eleitores/as é desvantajoso e, por outro, por considerarem que a Administração Central é determinante nas opções políticas e de que há pouco “espaço de manobra” para os municípios. Por conseguinte, reiteram-se as considerações de Fidélis e Pires (2009) de que a democracia em Portugal ainda terá que superar vários desafios relativos: à limitação ao acesso à informação das instâncias governamentais, ao desequilíbrio de distribuição de competências e de orçamento entre governo central e local, ao fortalecimento da participação pública e iniciativas *bottom-up*, e atenuar que estas sejam desencadeadas por interesses privados e reforçar as iniciativas em prol do interesse coletivo.

O confronto destas perspetivas entre organismos públicos e sociedade civil reforça a importância do desafio da governança para o DS relativamente à gestão da mudança num contexto em que terá que existir uma redistribuição de poderes nos vários subsistemas e atores sociais, para a qual contribuirá um duplo empoderamento dos atores políticos locais e dos atores da sociedade civil, mediante a sua ativação, revitalização, confiança e autonomia e, tal como referido por Meadowcroft (2007), fomentar a interatividade da governança para o DS mediante a definição e redefinição coletiva dos objetivos de sustentabilidade, não escamoteando a legitimidade do Estado e o seu relevante papel no bem comum, justamente enquanto estrutura que viabiliza a participação da sociedade na mudança e transformação social e reforçando as aptidões e dedicação da sociedade civil.

### 6.3. As representações sociais das ADLS sobre PPDS no Baixo Alentejo- a aplicabilidade da TRS

Nesta análise das representações sociais das ADLS sobre as PPDS importa fazer a ressalva de que a reflexão é o construto resultante de uma investigação que contemplou outras vertentes correlacionadas, nomeadamente, a análise de conteúdo dos documentos políticos de referência sobre “2020” e da associação livre de ideias e das entrevistas semiestruturadas aos autarcas, com o foco centrado em quatro categorias: “princípios e estratégias do DS”, “entendimentos sobre as PPDS”, “modelos de governança” e “expetativas face à mudança”. Estas categorias não são estanques, e estabelecem certas inter-relações entre si, pelo que quando abordamos as PPDS teremos que aflorar os *apports* relativos a sustentabilidade ou a DS, por exemplo.

Tomemos em consideração o modelo da *Escola de Aix em Provence* e o modelo da *Escola de Genebra* que, respetivamente, enfatizam o estudo das propriedades estruturais e a investigação sociogénese, tal como anteriormente apresentado. Relativamente ao primeiro modelo referido, o estudo de caso demonstrou que os documento estratégicos europeus, nacionais, regionais e locais, consubstanciam o pensamento político sobre DS e, por conseguinte, determinam o significado e a organização interna da RS de PPDS, em que a RS é organizada em esquemas “estáveis e estruturantes” – o núcleo central-, e um sistema periférico mais vulnerável à mudança e a pressões comunicacionais. Concretizando, constatou-se que o *slogan* “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo” constitui o núcleo central, e as dimensões “competitividade”, “coesão” e “qualidade ambiental” constituem o sistema periférico, até por força da monitorização e avaliação dos processos mediante o ISDR. Uma certa variabilidade vai sendo traduzida e introduzida nos documentos de âmbito territorial mais específico, no vetor *top-down*, sendo que, no plano local, as RS das PPDS evidenciam como denominador comum “atração de investimento”, “empreendedorismo”, “emprego”, “qualidade ambiental”, “qualidade de vida” e “cooperação”.

Foquemos agora a análise da aplicabilidade da TRS ao estudo das RS das ADLS sobre PPDS, no Baixo Alentejo, nas três dimensões essenciais - informacional, campo representacional,

atitude - e destacamos, também, os resultados do estudo no que concerne à conceção das ADLs enquanto “grupo reflexivo”.

No que concerne à dimensão informacional, o processo discursivo e comunicativo contribui para a formulação das representações sociais sobre as PPDS, em que os seus membros elaboram coletivamente as regras, as justificações e as razões para os seus princípios e comportamentos que são incorporados na prática quotidiana. De modo geral, como referido anteriormente, as ADLs abordadas revelaram ter acesso a um conjunto consideravelmente diversificado de fontes de informação, desde a documentação oficial, de organismos locais, regionais, nacionais e internacionais, à comunicação social, internet, às interações sociais. A participação em reuniões e fóruns locais e regionais (Programa Rede Social, CIMBAL, Conselhos Municipais) e da Federação Portuguesa de Associações de Desenvolvimento Local fornece elementos às pessoas sobre o conhecimento de PPDS, partilhando o “*good to think*” que transforma o pensamento individual numa prática social “onde a ADL participa e onde estas questões são debatidas, portanto, vamos acompanhando os processos, tendo a noção daquilo que esta a ser feito e que é preciso fazer” (E5A). A esta participação tem acesso, sobretudo, os GAL/DLBC, mas também está aberto a outras ADLs, para além de que ficou expresso que os entendimentos são partilhados com outras ADLs, mediante o trabalho que desenvolvem conjuntamente em projetos de intervenção no território e, também, pelas interações sociais que os interlocutores estabelecem por via da proximidade de área de trabalho “também através da interação social, mas mais com pessoas que trabalham no meio” (E3A).

Por conseguinte, a dimensão informacional está interrelacionada com a participação e o grau de conhecimento das PPDS, ou seja, há um consenso de que o grau de conhecimento das ADLs sobre PPDS é diretamente proporcional ao acesso à informação e à diversidade de interrelações sociais com outros atores do terreno, fruto do tempo de implementação da ADL no território de intervenção: “depende, algumas estão bem informadas”, “varia conforme participarem mais ou menos”, “está muito mais informada porque está no terreno há mais tempo, e tem uma maior abrangência”, “está muito bem relacionada”, “sabem o que tem que saber com as áreas de intervenção”, “são das

instituições, no país, que mais sabem sobre políticas públicas”, “têm um conhecimento profundo das políticas públicas, também as comunitárias”.

Para a análise do campo representacional das RS das ADLs sobre PPDS revelou-se interessante o cruzamento com os dados da técnica associação livre de ideias, mediante a qual os participantes ao expressarem de modo espontâneo as palavras que associam a um conceito, fenómeno ou temática, estão a expressar as suas convicções e entendimentos mais profundos. Como referimos, os/as participantes foram convidados a dizerem quatro palavras que associavam a “sustentabilidade”, a “DS” e a “PPDS”, e, posteriormente, que as hierarquizassem. Na aplicação desta técnica foi interessante constatar que os autarcas, efetivamente, indicaram de modo imediato as quatro palavras, e hierarquizaram-nas imediatamente, considerando-as pela ordem em que foram referidas. Os/as representantes das ADLs começaram por expressar frases, depois indicaram as palavras e, seguidamente, sentiram necessidade de lhes conferir uma ordem e estabeleceram um “fio condutor” entre essas palavras, para que fizessem sentido, e realçando que estavam relacionadas. Por exemplo, sobre DS, um participante referiu:

*É difícil hierarquizar porque está tudo interligado. Se quisermos dar uma sequência de pensamento, para termos a “perenidade” temos que ter... para chegar lá temos que ter a “visão integrada”, ou seja, não pode ser um “mero chavão”, temos que ter uma visão integrada, no sentido de garantirmos a perenidade dos ecossistemas e, no fundo, garantirmos o que nos está emprestado... eu punha assim uma ordem. “Pedimos (o planeta) emprestado”, e pagamos o empréstimo (sorriu), com juros positivos (E1A).*

O cruzamento dos dados do estudo empírico permitiu identificar as seguintes *themas* associadas a PPDS por parte das ADLs:

- (i) Definição/operacionalização,
- (ii) Gestão/flexibilização,
- (iii) Local/global,
- (iv) Sustentabilidade/agricultura intensiva.

As RS das ADLs sobre PPDS expressam um consenso de que há uma clivagem entre o que consta definido nas políticas públicas e a sua operacionalização, quer por considerarem existir uma falta de conhecimento dos contextos de intervenção e, por isso, definirem



medidas que não são as consideradas prioritárias para as comunidades territoriais, quer por estipularem um modelo de governança mas, depois, não possibilitam a efetiva participação da sociedade civil, nos diagnósticos, nas estratégias e nas tomadas de decisão. A *themata* gestão/flexibilização é referente ao facto das ADLs decorre da já referida “formatação” das PPDS que são direcionadas para um cenário nacional e que não têm margem de flexibilização para adequar aos vários contextos. Note-se a falta de financiamento para as infraestruturas de comunicação no Baixo Alentejo, designadamente a conclusão da Autoestrada 26 até Vila Verde de Ficalho, a requalificação das estradas de acesso à região, a eletrificação dos troços ferroviários Beja-Casa Branca e Beja-Funcheira da Linha Alentejo, que já existiram, e melhor aproveitamento do Aeroporto de Beja, que são fundamentais à circulação de pessoas, bens e mercadorias, numa região carente até de serviços de saúde, em que as acessibilidades também seriam potenciadoras à fixação de empresas e dinamismo económico. Quanto à *themata* local/global, o entendimento das ADLs é o de que, existe insuficiência das políticas locais, pois consideram que as decisões determinantes são tomadas pela Administração Central que, por sua vez, têm que alinhar com as determinações “de Bruxelas”, isto é, os FEEI é que determinam as áreas de estratégias de DS a nível local. No que diz respeito à *themata* sustentabilidade/agricultura intensiva, os/as participantes questionam a dissonância cognitiva entre os slogans e chavões da sustentabilidade constantes nos documentos estratégicos e nos discursos dos políticos (inclusive autarcas do Baixo Alentejo) e a permissividade quanto à prática de monoculturas em regime intensivo, com falta de regras de contenção e fiscalização, o que resulta na cumplicidade com a desresponsabilização política e empresarial. Colateralmente, o estudo suscitou outra área de investigação interessante para aplicabilidade da TRS à agricultura biológica no Baixo Alentejo, que poderá ser desenvolvida futuramente, revelando, até ao momento, RS diferentes entre autarcas e representantes de ADLs sendo, para tal necessário, incluir as RS de outros intervenientes, como sejam os próprios empresários, instituições académicas, centros de investigação e cidadãos/ãs.

Por parte de alguns representantes de ADLs, foi possível constatar o uso da forma metafórica enquanto esquema figurativo que permite ao indivíduo familiarizar-se com os

conceitos e veicular a comunicação entre interlocutores, e realizar a objetivação e ancoragem desses conceitos. Por conseguinte, a explicação da crítica à “formatação” das PPDS e expectativas, o entendimento sobre DS, o trabalho de uma ADL, o funcionamento do modelo de governança, surge nas seguintes expressões metafóricas, exemplificadas no quadro seguinte:

Quadro: 6.1. Expressão metafórica e analogias, por temas.

Tema	Expressão metafórica e analogias
Formatação das PPDS	<p>“puseram na carroça umas rodas quadradas. Ponham, se faz favor, rodas redondas, não é? para ser mais fácil empurrar a carroça, não é?”</p> <p>“vêm de fatinho completo”</p> <p>“mudam o hábito mas o monge é o mesmo”</p> <p>“Não decidimos ir à caça da mosca com uma carabina pá. Não dá! Se calhar é melhor levar o mata-moscas!”</p>
DS	<p>“ninguém deve ficar para trás”</p> <p>“Isto é um processo. Tem que esperar. E há tempos mágicos: são três dias. O “três” é um tempo mágico na biologia”</p> <p>“chapéu largo”</p>
Sobre o trabalho da ADL	<p>“passam a ser tios e tias, não é? Adotam-se. Eu só avó de uma data deles!”</p> <p>“fazer uma ginástica do arco da velha”</p> <p>“Pára, arranca. Pára, arranca”</p>
Falta de envolvimento de todos os atores do contexto local	<p>“assobia-se para o lado”</p> <p>“o processo fica coxo”</p>
Expectativas sobre PPDS	<p>“Ser jardineiro e cuidar da terra que temos o privilégio de ter à nossa guarda”</p>

Na relação RS e atitude, referimos anteriormente que indivíduos que mostram diferentes atitudes perante um objeto social podem partilhar a mesma representação social, como é o caso das ADLs relativamente às PPDS “têm evoluído” ainda que “formatadas” e “descontextualizadas”, é um “yes, but...”, pois demonstram diferença nas atitudes de participação na definição e operacionalização das mesmas, conforme a tipologia proposta no capítulo 5.3.3.: ausência de participação, participação com experiência negativa, participação efetiva e boas práticas de participação. Do mesmo modo, indivíduos que mostram diferentes RS podem referir-se ao mesmo quadro ideológico (sendo este um

conceito mais integrador) Rouquette e Flament (Rouquette e Flament, 2003 *apud* Pivetti, 2005), como é o caso das diferentes RS de “Governança” entre ADLs e poder local, ainda que se refiram ao DS enquanto quadro ideológico. As ADLs evidenciam a associação de “governança” a processos integrados e participativos, que incluem representantes da sociedade civil nos órgãos de decisão (por exemplo, na CCDR Alentejo e na UMVI) e o poder local expressa a associação de governança a “escutar a população” e “processos de consulta pública”, sendo que a tomada decisão compete aos eleitos políticos, considerando que representam a população pela via democrática. Assunção esta que é questionável tendo em conta o elevado índice de abstenção nas eleições, o que, por si só, é sintomático da urgente necessidade de reinventar os processos democráticos.

O estudo demonstrou que as RS das ADLs sobre PPDS realizam a sua ancoragem nas dinâmicas relacionais e expressam a sua natureza heterogénea produzida por indivíduos e grupos que ocupam posições sociais diferentes, ancoradas em realidades simbólicas coletivas, experiências sociais e crenças também diferentes. Neste ponto estamos de acordo com “variabilidade das RS” de Doise (1985), no que concerne ao entendimento de que membros de uma dada população podem partilhar conhecimento e perspetivas comuns acerca de uma questão social e, porém, podem não sustentar a mesma posição. De facto, no plano local, o estudo empírico revelou que as ADLs constituem um grupo social, com identidade social, que se demarca de outros grupos com envolvimento na temática do DS, designadamente, “o poder local”.

Os resultados do estudo demonstram as ADLs enquanto “grupo reflexivo” (Wagner, 1994), na medida em que os/as representantes demonstraram uma auto-categorização dos seus membros, em que o sentido de pertença ao grupo constitui uma parte essencial do auto-sistema de pessoas. No estudo de caso, também se confirmou um outro requisito de reflexividade evidenciado pelo autor, e que diz respeito ao facto do grupo de pertença ter uma ideia dos sistemas de conhecimento dos outros grupos. O quadro seguinte apresenta uma síntese dos resultados do estudo relativamente ao entendimento que cada ADL revelou sobre o grupo de pertença, as “outras ADLs” e sobre “os autarcas”.

Quadro: 6.2. Imagens das ADLs do BA: auto e hétero-representação.

	<b>Auto-representação</b> <b>Imagem do grupo de pertença</b>	<b>Hetero-representação</b> <b>Imagem de outras ADLs</b>
<b>GAL/DLBC</b>	<p>“nós temos uma abrangência maior (...) somos um bocadinho mais generalistas”</p> <p>“nós aqui temos uma visão muito abrangente”</p> <p>“somos a ADL do café, do restaurante, da pequena indústria”</p>	<p>“A ADL Y, sinceramente, não conheço”.</p> <p>“Têm menos em consideração essa parte ambiental”</p> <p>“estão mais na perspectiva de ganhar o tal emprego”</p> <p>“têm que despedir pessoas”</p> <p>“têm que se agarrar a projetos”</p>
<b>“ADLs”</b>	<p>“aqui, é uma coisa pequenina”</p> <p>“somos uma associação pequenina, que tem conhecimento, esforçamo-nos”</p> <p>“nós, aqui, somos muito críticos (...) é muito mais global”</p>	<p>“A ADL X tem muito bom relacionamento com as instituições, da região e do país”</p> <p>“elas entre si quase que fazem uma corporação”</p> <p>“há grupos de trabalho profissionalizados”</p> <p>“têm uma ligação muito próxima com o poder local”</p> <p>“ali é muito para o desenvolvimento local”</p> <p>“trazer emprego para aqui, financiamentos”</p> <p>“passam um bocadinho por cima dos outros (...) isso não é leal”</p>

Poderemos equacionar três subgrupos nas ADLs do Baixo Alentejo: os GAL/DLBC, as associações de desenvolvimento local, e as “pequenas associações locais”, ainda que esteja previsto a sua representatividade nos DLBC. Como referido no capítulo do estudo empírico, DLBCs e ADLs afirmam a sua identidade na relação de proximidade com as comunidades territoriais, sendo que as DLBC destacam-se na sua capacidade de candidatura e aplicação dos FEEL, e participação nas reuniões e fóruns das instâncias políticas locais e regionais, definidas consensualmente como “participações da sociedade civil na gestão de dinheiros públicos”.

A RS das ADLs sobre o papel dos autarcas nas PPDS, expressa o entendimento de que, ainda que sejam decisivos no desenvolvimento local, nem sempre têm o poder de decisão, que consideram estar no “governo central” (CCDR Alentejo e Governo), não dão abertura necessária ao funcionamento da governança e nem sempre possuem um conhecimento competente sobre as matérias do DS.: “representa um conjunto de pessoas já alargado”, “foram eleitos”, “são muitas vezes decisivos”, “deviam dar maior abertura para todos os

que trabalham” nas questões do desenvolvimento, “às vezes não têm o poder de dizer que não”, “têm uma visão controladora”, “não querem perder o poder”, “são os principais intervenientes”, “não precisam de se preocupar com os vencimentos”, “os responsáveis dizem cada “asneira””, “muitos dos que são colocados não são os melhores” e “funcionam por interesses partidários”. Neste ponto, concordamos com Meadowcroft (2007) no papel relevante que a política e os políticos desempenham na vida das sociedades, no qual as aptidões e a dedicação dos/as líderes políticos são fundamentais.

## CONCLUSÕES

## CONCLUSÕES

Os valores e princípios do desenvolvimento sustentável evidenciam-se pela capacidade que têm em ser considerados de relevância extrema em várias sociedades, e em várias temporalidades, ainda que sejam expressos com conceitos e linguagens diferentes. A questão básica, e essencial, persiste: como humanizar a Humanidade? E o presente e futuro da “nossa casa comum” revisita as origens, para que nos lembrem a essência da vida, e nos inspirem sobre como construir um mundo melhor.

O Relatório Brundtland constitui um marco sobre a orientação do processo societal ao expressar as causas da insustentabilidade do planeta mas, sobretudo, ao apontar as orientações para o futuro, mediante um paradigma de desenvolvimento que não se restringe à dimensão económica, e propõe uma abordagem sistémica entre economia, ambiente e sociedade, evidenciando as mútuas implicações de escalas local vs global. A tríade “satisfação das necessidades básicas”, “recursos naturais” e “tomada de decisão” passa a constituir-se num forte desafio quanto à sua operacionalização, suscitando várias retóricas estratégicas impregnadas de formas de poder, que nem sempre refletem as efetivas necessidades das comunidades locais. Em nome do “e-fator” subverte-se o que também era suposto ser “educação”, “empowerment”, “empenho”, e mina-se o potencial reconstrutivo da sustentabilidade enquanto meta emancipatória.

A catadupa de documentos políticos e estratégicos constitui um notável alinhamento supra, inter e intra nacional de DS, afirmando os compromissos entre vários países em prol da sustentabilidade, requer fortes desafios no plano local e regional. Esta questão constitui-se numa forte motivação para compreender e analisar o processo de construção do DS num contexto que é “o sul do sul”, e que parece votado aos esquecimento pelos poderes políticos e económicos: o Baixo Alentejo. Para o efeito, considerou-se a relevância da Teoria das Representações Sociais, abordagem psicossociológica da mudança social que reconhece a construção social do conhecimento, e modelo teórico-metodológico que permite uma aproximação à compreensão dos processos pelos quais os atores, individualmente e/ou em grupo, apropriam e interiorizam os conceitos de sustentabilidade, DS e PPDS, *versus* as práticas sociais, atitudes e comportamentos que

expressam quotidianamente, e que resultam da dimensão informacional e das interações sociais contextualizadas.

A pergunta de partida “Quais as representações sociais de atores-chave da sociedade civil sobre as políticas públicas de Desenvolvimento Sustentável no Baixo Alentejo?” enquanto fio condutor e orientador da investigação, requereu fazer opções de investigação, focando o estudo nos objetivos de investigação. O Objetivo 1 “Comparar as políticas públicas de municípios do Baixo Alentejo face às recomendações e boas práticas internacionais de Desenvolvimento Sustentável” requereu a pesquisa sobre o estado d’arte relativo ao DS, a pesquisa e análise de dos documentos estratégicos dos municípios em estudo e, ainda, a análise das entrevistas aos autarcas. Da análise explanada sobretudo nos capítulos 3 e 5, destacamos o resultado das seguintes conclusões: os documentos estratégicos reproduzem a linguagem e mostram o seu alinhamento relativamente à máxima do “crescimento inteligente, sustentável e inclusivo”, no entanto, ainda que no setor energético se tenham verificados avanços consideráveis para cumprir as metas 2020, o plano local continua a enfrentar um conjunto de adversidades que obstaculizam o desenvolvimento local e que já não estão enquadradas pelas orientações da comunidade europeia, nomeadamente no que concerne à precariedade nas acessibilidades, sendo um fator que se entopece o potencial de dinamismo económico e demográfico da região.

A dimensão ambiente do DS é evidenciada no discurso político, até pelo potencial da paisagem, da natureza, da biodiversidade, recursos endógenos, e da agricultura que a região apresenta, não obstante, as práticas sociais revelam atitudes dissonantes com a ideia de cidadania ecológica, destacando-se a preocupação que está a constituir a exploração intensiva de monoculturas, que perigam a qualidade do solo, constituem um risco para a saúde pública, e compromete o potencial da região a médio e longo prazo.

A investigação procurou “averiguar sobre os modos de organização e de participação da sociedade civil na promoção do DS no Baixo Alentejo”, tomando em consideração as ADLs que intervêm no Baixo Alentejo, e constatamos que: a participação enfrenta certos obstáculos: no *sentido top-down*, ainda que os documentos políticos enquadrem um



modelo de governança, a participação destes agentes é condicionada apenas à presença e a proferir opinião sobre as matérias relativas ao DS nos planos local, regional e nacional.

Para mais, de entre as ADLs ainda existe uma categorização que diferencia as DLBC, que são “convidadas” a participarem nas reuniões de trabalho, e as “outras associações”, com meios e capacitação limitados para desenvolver a sua ação, sobretudo circunscrita ao domínio social, da inclusão social e de apoio a pessoas e comunidades vulneráveis.

Ao tentar “identificar quais as representações sociais que os agentes da sociedade civil têm sobre o DS” constatamos como as interações sociais e participação e envolvimento na operacionalização do DS influi nas RS sobre esta temática e, mais concretamente, sobre as PPDS. As DLBC, enquanto entidades gestoras dos FEEI gozam de uma proximidade e atualidade quanto ao conhecimento sobre a definição e operacionalização do DS. É de realçar o sentido crítico que as mesmas revelaram quanto às lacunas destas PPDS, bem como a proatividade que expressaram, ou seja, a experiência de intervenção no terreno, a confiança da população, a rede de parcerias, a capacitação dos seus recursos humanos, potencia as ADLs a promoverem a sustentabilidades nas comunidades do BA, mesmo que para tal não haja apoio da Administração Central ou dos FEEI. Claro que é um esforço acrescido e, por isso, através do seu dinamismo procuram conquistar enquadramentos políticos mais adequados às necessidades de intervenção. Estas evidências trouxeram também resultados relativamente ao objetivo “examinar as (in)complementaridades dos contributos das políticas públicas de municípios do Baixo Alentejo e das iniciativas das Associações de Desenvolvimento Local do Baixo Alentejo na promoção do DS”.

A relevância desta investigação evidência-se em vários aspetos: primeiramente, a tese contribui para o aprofundamento do conhecimento científico no domínio da sustentabilidade e do desenvolvimento sustentável, proporcionando uma revisão bibliográfica atualizada que considerou o critério de igualdade de género, procurando incluir produção científica de mulheres; e o critério de discriminação positiva de estudos e trabalhos realizados igualmente fora da esfera convencional da comunidade científica, promovendo um diálogo intercontinental sobre a sustentabilidade, descobrindo outros/as cientistas e investigadores/as que partilham o interesse sobre esta temática. Segundo, esta

tese assume um caráter inovador e criativo quanto ao seguinte: testar a aplicabilidade da Teoria das Representações Sociais na problemática do DS, utilizando, para o efeito, a abordagem metodológica qualitativa, não sendo conhecidos estudos nesta área, em Portugal; a tese desenvolve o estudo empírico num contexto territorial -o Baixo Alentejo- sobre o qual ainda carece estudo e investigação de nível de doutoramento; destaque-se igualmente a novidade que constituiu envolver autarcas e representantes de ADLS do BA como participantes nesta investigação. Em suma, a relevância da tese é patente no plano teórico, metodológico e no estudo empírico, sendo de destacar o seu contributo ao alertar as autarquias para a relevância da temática da sustentabilidade no plano local, e proporcionou a valorização das ADLS na construção da sustentabilidade local, dando voz a associações que se consideram, e têm estado, à parte destes processos.

Um dos desafios que este processo de investigação teve que lidar foi, precisamente, o de tentar acompanhar os desenvolvimentos internacionais no domínio do DS. A título de exemplo, refira-se a necessidade que houve de complementar e retificar algum trabalho já analisado tendo em conta os desenlaces da COP21 e dos 17 Objetivos do Milénio. Uma dificuldade encontrada foi a resistência da administração local à disponibilização de informação: algumas autarquias apresentam ainda nos *sites* informação desatualizada; a informação solicitada só depois de muita insistência é que foi cedida; um dos autarcas revelou negligenciar a relevância de investigação sobre a região, demorou a conceder a entrevista e, quando entrevistado, recusou responder a um conjunto significativo de questões.

As invisibilidades ou ausências que foram surgindo converteram-se em novas pistas de investigação, que poderão seguir pelas seguintes vertentes: (i) delinear um plano formativo para funcionários das autarquias sobre a temática da sustentabilidade; (ii) fomentar a articulação entre as várias ADLS do Baixo Alentejo, designadamente mediante uma plataforma de partilha e reflexão crítica da informação; (iii) aferir a relação entre os GAL e outras associações de desenvolvimento local; (iv) averiguar se a mudança política de executivo autárquico implicou mudanças de orientação na implementação do modelo de DS.

De imediato, parece-nos premente a divulgação da tese, quer nos órgãos de comunicação local e regional, como mediante publicações, e organizar sessões de apresentação junto de autarquias e ADLs, para que se possa devolver o conhecimento aos participantes do estudo, e para que, em conjunto, se possa dar seguimento à melhoria de definição e operacionalização do DS no BA.

Partilhamos da convicção de que o conhecimento tem que ser um diálogo constante e profícuo com a sociedade, numa lógica interativa de investigar para intervir, da reflexividade sobre a ação, que impele o conhecimento a reorganizar as suas conceções, impulsionando-o a novos desafios. Este diálogo torna-se inquietante e impele a querer saber mais e melhor, para poder agir e incitar à transformação social, no meu mundo que é o mundo de todos/as nós.

## BIBLIOGRAFIA

- Abrams, D. et al. (1990). Knowing what to think by knowing who you are: self categorization and the nature of norm formation, conformity and polarization. *British Journal of Social Psychology*, 29, 97-119.
- Abric, J. C. (2000). A abordagem estrutural das representações sociais. In MOREIRA, A. S. P.; OLIVEIRA, D. C. (Org.). *Estudos interdisciplinares de representação social*. 2. ed. Goiânia: AB, 2000. p. 27-37.
- Abric, J.C. (1993). Central system, peripheral system: theirs functions and roles in the dynamics of social representations. *Papers on Social Representations*, 2(2), pp. 75-78.
- Abric, J.C. 1971. Experimental Study of Group Creativity: Task Representation, Groupe Structure and Performance. *European Journal of Social Psychology*, 1, 3.
- Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável disponível em: <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html> [18 dezembro 2015].
- Agenda 21 Local de Ferreira do Alentejo – Diagnóstico para a Sustentabilidade. (2008). CM Ferreira do Alentejo.
- Agenda 21 de Mértola – Plano de Ação (2006-07). CM Mértola.
- Albino, J.C. (2004). *Contributo para a história do desenvolvimento local em Portugal*. Vialonga: Edição Animar- Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Local.
- Amaro, Roque (1991). Desenvolvimento regional e local: afirmações e constrangimentos. *Sociologia: Problemas e Práticas*. Lisboa, nº10, pp.157-229.
- Appadurai, Arjun (1990). *Modernity at Large: Cultural Dimensions of Globalization*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Asch, S. (1946). Forming impressions on personality. *Journal of Abnormal and Social Psychology*, 41, 258-290.
- Avritzer, Leonardo (ed.) (1994). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.
- Baker, Susan. (2006). *Sustainable Development*. Routledge.
- Bandy, Joe (1996). Managing the other of nature: Sustainability, spectacle, and global regimes of capital in ecotourism. *Public Culture* 8/3: 539–566.
- Banerjee, Subhabrata Bobby (2003). Who sustains whose development? Sustainable Development and the Reinvention of Nature. *Organization Studies*, 24 (1): 143.180, London: Sage Publications.
- Bardin, Laurence. (2006). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Batel, S.; Castro, P.; Devine-Wright, P. e Howarth, C. (2016). Developing a critical agenda to understand pro-environmental actions: contributions from Social Representations and Social Practices Theories. *WIREs Clim Change* 2016, 7:727-745. Doi: 10.1002/wcc.417.

- Batel, S. e Devine-Wright, P. (2015). Towards a better understanding of people's responses to renewable technologies: Insights from Social Representations Theory. *Public Understanding of Science*. April. DOI: 10.1177/0963662513514165.
- Beauvois, J.L. e J. Deschamps (1990). "Vers la cognition sociale" in R. Giglione et. al. (ed.) *Traité de psychologie cognitive*, vol. III, Paris, Dunod.
- Beck, U. (1994). The reinvention of politics: towards a theory of reflexive modernization. In U. Beck, A. Giddens and S. Lash (eds.), *Reflexive Modernization: Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*. Polity Press.
- Bem, D. (1972). "Self-perception theory" in L. Berkowitz (ed.) *Advances in Experimental Psychology*. Nova Iorque, Academic Press.
- Ben-Asher, Smadar (2003). Hegemonic, Emancipated and Polemic Social Representations: Parental Dialogue Regarding Israeli Naval Commandos Training in Polluted Water. *Papers in Social Representations*, vol. 12, 6.1-6.12. ISSN 1021-5573.
- Ben-Asher, Smadar (2003). Hegemonic, Emancipated and Polemic Social Representations: Parental Dialogue Regarding Israeli Naval Commandos Training in Polluted Water. *Papers in Social Representations*, vol. 12, 6.1-6.12. ISSN 1021-5573.
- Benz, A. (2004). Einleitung: Governance – Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept? In A. Benz (ed.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen: Eine Einführung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, pp. 11–28.
- Berger, Peter e Luckmann, Thomas (2004). *A construção social da realidade – Tratado da Sociologia do Conhecimento*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Billig, M. (1988) Social representations, objectification and anchoring: A rhetorical analysis. *Social Behaviour*. 3, pp. 1- 16.
- Blumer, Herbert (1969) *Symbolic Interactionism: Perspective and Method*. Berkeley: University of California Press.
- Bolis, Ivan, et al. (2014). When sustainable development risks losing its meaning. Delimiting the concept with a comprehensive literature review and a conceptual model in *Journal of Cleaner Production*, 83, pp. 7-20.
- Bonevac, Daniel (2010). Is Sustainability Sustainable ? *Academic Questions*, nº 23, 84-101. DOI 10.1007/s12129-009-9152-4.
- Cai, Y et al. (2009). Investigation of public's perception towards rural sustainable development based on a two-level expert system. *Expert Systems with Applications*, 36, 8910–8924.
- Carmo, Hermano e Ferreira, Manuela (2008). Metodologia da Investigação: Guia para a auto-aprendizagem. Universidade Aberta. 2ª Edição.
- Carothers, T., & Barndt, W. (2000). Civil Society. *Foreign Policy*, 117(18), 24-29.
- Carson, Rachel (1962). *Silent Spring*. New York: Houghton Mifflin.
- Castañon, Gustavo (2004). Construcionismo social: uma crítica epistemológica. *Temas em Psicologia da SBP*, Vol. 12, nº 1, 67-81. ISSN 1413-389X.
- Castro, Paula (2002). Notas para uma leitura da teoria das representações sociais em S. Moscovici. *Análise Social*, vol. XXXVII (164), 949-979.

- Castro, Paula (2006). Applying Social Psychology to the Study of Environmental Concern and Environmental Worldviews: Contributions from the Social Representations Approach. *Journal of Community & Applied Social Psychology*, 16: 247–266.
- Clegg, Stewart (1989). *Frameworks of power*. London: Sage.
- Clémence, A. (2001) Social positioning and social representations. In K. Deaux and G. Philogène (Eds) *Representations of the social*. New York: Blackwell.
- Cobb, P. (1998). Onde está a mente? Uma coordenação das abordagens sócio-cultural e cognitivo-construtivista. In C. T. Fosnot (Org.). *Construtivismo: Teorias, Perspectivas e Prática Pedagógica*. pp. 51 – 72, Porto Alegre: Artes Médicas.
- Cohen, J. L., e Arato, A. (1994). *Civil Society and Political Theory*. Massachusetts: MIT Press.
- Connelly, Steve (2007). Mapping Sustainable Development as a Contested Concept, Local Environment. *The International Journal of Justice and Sustainability*, 12:3, 259-278, DOI: 10.1080/13549830601183289.
- Dany, Lionel et al. (2015). Free association and social representations: some reflections on rank-frequency and importance frequency methods. *Quality and Quantity*, march, vol. 49, Issue 2, pp. 489-507.
- Davies, Brown e Harré, Rom (1990). Positioning: The Discursive Production of Selves. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, vol. 20 (1), 43-63.
- Denzin, Norman K. e Lincoln, Yvonna S. (2000). *Handbook of Qualitative Research*. 2<sup>nd</sup> Edition. Sage Publications.
- Diamond, L. (1999). *Developing democracy: toward consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Doise, William (1972) An Experimental Investigation into the Formation of Intergroup Representations. *European Journal of Social Psychology*, 2, 2, 202–204.
- Doise, William (1990), Les Representations Sociales. In R. Giglione et.al. (eds.) *Traité de psychologie cognitive*, vol. 3, 111-174, Paris: Dunod.
- Duran, J. et al. (1992). Public Understanding of Science in Britain: The Role of Medicine in the Popular Representation of Science. *Public Understanding of Science*, 1, 161-182.
- Edwards, M. (2004). *Civil Society*. Cambridge: Polity.
- Elejabarrieta, F. (1994). Social positioning: a way to link social identity and social representations. Symposium on social Representations. *Social Science Information*, 33, 2, 241-253.
- Escobar, Arturo (1992). Imagining a post-development era: Critical thought, development and social movements. *Social Text*, 31/32: 20–56.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the Third World, 1945–1992*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- European Social Survey 2002/2003: Technical Report*, Centre for Comparative Social Surveys, City University, London.
- Farr, Robert (1993). The Theory of Social Representations: Whence and Wither?. *Papers on Social Representations*, vol. 2(3), 1-138.

- Faria, M. I. (2001). Ciência com rede: protocolos e novas tecnologias da informação na investigação biomédica, in João Arriscado Nunes e Maria Eduarda Gonçalves (orgs.) *Enteados de Galileu: a semiperiféria no sistema mundial da ciência*, (77-105). Porto: Afrontamento.
- Faria, M.I.; Simão, J. M. (2016). Coding sustainable development: contributions from the social representations theory. *Proceedings of the 22nd International Sustainable Development Research Society Conference Rethinking Sustainability Models and Practices: Challenges for the New and Old World Contexts*. Universidade de Lisboa, ISBN 978-972-674-791-8.
- Festinger, L. (1957-75). *Teoria da Dissonância Cognitiva*. Rio de Janeiro, Zahar.
- Fidélis, Teresa e Pires, Sara (2009). Surrender or resistance to the implementation of Local Agenda 21 in Portugal: the challenges of local governance for sustainable development. *Journal of Environmental Planning and Management*. London: Routledge. Vol. 52. Nº4, June, 497-518.
- Fife-Shaw, C. (1997). Commentary on Joffe (1996) AIDS Research and Prevention: A Social Psychological Approach. *British Journal of Medical Psychology*, 70, pp. 65 – 73.
- Flament, C. (1994). Structure, dynamique et transformation des représentations sociales in J.C. Abric (ed.) *Pratiques sociales et représentations*. Paris, Presses Universitaires de France, pp. 37-57.
- Fleury, Lourena e Almeida, Jalcione (2009). A conservação ambiental como critério de relações entre grupos e valores: representações e conflitos no entorno do Parque Nacional das Emas, Goiás. *Ambiente & Sociedade*. Campinas. julho-dez, v. XII, n. 2., 357-372.
- Flick, Uwe (1994). Social representations and the social constructions of everyday knowledge: theoretical and methodological queries. *Social Science Information*, 33: 179.
- Flick, Uwe (2009). *An Introduction to Qualitative Research*. 4<sup>th</sup> Edition. Sage Publications.
- Foucault, Michel (1980). *Power/knowledge: Selected interviews and other writings*. New York: Pantheon.
- Fraser, C. (1994). Attitudes, social representations and widespread beliefs. *Papers on Social Representations*, 3(1).
- Gandin, Jérôme (2012). Social Perceptions of Environmental Changes and Local Development within the Usumacinta River Basin. Elsevier: *APCBEE Procedia* 1, 239 – 244. doi: 10.1016/j.apcbee.2012.03.039.
- Garrison, John W. (2000). *Do confronto à colaboração: relações entre sociedade civil, o governo e o Banco Mundial no Brasil*. Brasília: Banco Mundial, 2000.
- Gaudiano, Édgar (2012). La Representacion Sociale del Câmbio Climático. *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol.17, nº 55, 1035-1062. ISSN: 14056666.
- Giddens, Anthony (1990). *The Consequences of Modernity*. Polity Press.
- Gillespie, Alex (2008). Social Representations, Alternative Representations and Semantid Barriers. *Journal for the Theory of Social Behavior*, 38:4, 375-391.
- Gladwin, T.N.; Kennelly, JJ e Krause T. (1995). Shifting paradigms for sustainable development: implications for management theory and research. *Academy of Management Review*, vol. 20, Nº 4.



- Gómez; José Maria (2003). Entre potencialidades e limites, temores e esperanças – notas sobre a sociedade civil e a globalização. In: GARCIA, Joana et al. *Sociedade e políticas: novos debates entre ONGs e universidade*. Rio de Janeiro: Revan.
- Gonzalez, Christine et. al (2009). How do socially responsible consumers consider consumption? An approach with the Free Associations Method. *Recherche et Applications en Marketing*, vol. 24, nº 3, 25-41.
- Goodman, N. (1978). *Ways of Worldmaking*. Indianapolis: Hackett.
- Grin, J.; F. Felix; B. Bos e S. Spoelstra (2004). 'Practices of reflexive design: lessons from a Dutch program on sustainable agriculture, *International Journal of Foresight and Innovation Policy*, 1: 126–149.
- Guerra, Isabel (2000). *Fundamentos e Processo de Uma Sociologia da Ação*. Cascais: Principia.
- Habermas, J. (1989). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. MIT Press: Cambridge, MA.
- Haraway, Donna J. (1991). *Simians, Cyborgs and Women: The Reinvention of Nature*. London: Free Association Books.
- Harding, Sandra (org.) (2004). *The Feminist Standpoint Theory Reader: Intellectual and Political Controversies*. New York: Routledge.
- Hardt, M. e Negri A. (2000). *Empire*. Harvard University Press: Cambridge, MA.
- Harré, R. (1984). Some reflections on the concept of "Social Representations". *Social Research*, 51, 927-38.
- Haveri, Arto; Nyholm, Inga; Röniseland, Asbjörn e Vabo, Irene (2009). Governing Collaboration: Practices of Meta-Governance in Finnish and Norwegian Local Governments, *Local Government Studies*, 35:5, 539-556, DOI: 10.1080/03003930903227360.
- Heider, F. (1952-1970). *Psicologia das Relações Interpessoais*. São Paulo, Biblioteca Pioneira de Ciências Sociais.
- Hollway, Wendy e Jefferson, Tony (2008). The free association narrative interview method. In: Given, Lisa M. ed. *The SAGE Encyclopedia of Qualitative Research Methods*. Sevenoaks, California: Sage, pp. 296–315
- Holton, GJ. (1978). *The scientific imagination: Case studies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hopwood, Bill; Mellor, M. e O'Brien, G. (2005). Sustainable Development: Mapping Different Perspectives. *Sustainable Development*, 13, 38-52.
- Howarth, Caroline (2006). A social representation is not a quiet thing: Exploring the critical potential of social representations theory. *British Journal of Social Psychology*, 45, 65-86.
- ICLEI (2002) *Second Local Agenda 21 Survey*, New York, United Nations Secretariat for the World Summit on Sustainable Development/International Council for Local Environment Initiatives.
- INE (2016). *Portugal – 30 Anos de Integração Europeia*. ISBN 978-989-25-0350-9.
- Jahoda, G. (1988). Critical notes and reflections on social representations. *European Journal of Social Psychology*, 18(3), 195-209.



- Jaspal, Rusi et al. (2014). Human Responses to Climate Change: Social Representation, Identity and Socio-psychological action. *Environmental Communication*, Vol. 8, No. 1, 110–130.
- Jaspers, J. e Fraser, C. (1984). Attitudes and social representations. In Farr and Moscovici (Eds.) *Social representations*. Cambridge: Cambridge University Press, 101-123.
- Jensen, M. N. (2006). Concepts and conceptions of civil society. *Journal of Civil Society*, 2(1), 39 – 56.
- Jessop, B. (2000). Governance Failure. In G. Stoker. (ed.), *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press, pp. 11–32.
- Jesuino, Jorge C. (2008). Linking Science to Common Sense. *Journal for the Theory of Social Behavior*, 38:4, 393-409.
- Jodelet, Denise (1989). *Folie et Représentations sociales*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Jodelet, Denise (2008). Social Representations: The Beautiful Invention. *Journal for the Theory of Social Behavior*, 38-4, 411-430.
- Jodelet, Denise. (1991). *Madness and Social Representations*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Kaldor, Mary (2003). *Global civil society: an answer to war*. Cambridge: Polity Press, 2003.
- Keane, J. (1988). *Democracy and Civil Society*. Londres: University of Westminster Press.
- Kooiman, J. (2003). *Governing and Governance*. London: Sage.
- Kumar, K. (1993). Civil Society: An Inquiry into the Usefulness of an Historical Term. *The British Journal of Sociology*, 44(3), 375-395
- Lakoff, G. e Johnson, M. (1980). *Metaphors We Live By*. Chicago: Chicago University Press.
- Lange, Philipp; Driessen, Peter P.J.; Sauer, Alexandra; Bornemann, Basil e Burger, Paul (2013). Governing Towards Sustainability—Conceptualizing Modes of Governance. *Journal of Environmental Policy & Planning*, 15:3, 403-425, DOI: 10.1080/1523908X.2013.769414.
- Latouche, Serge (2006). *O Desafio do Decrescimento*. Lisboa: Instituto Piaget.
- Litton, I.; Potter, J. (1985), Social representations in the ordinary explanation of a ‘riot’, in *European Journal of Social Psychology*, 15, pp. 371-388.
- Longino, Helen (1990). *Science as Social Knowledge: Values and Objectivity in Scientific Inquiry*. Princeton: Princeton University Press.
- Luke, Timothy W. (2005). Neither Sustainable nor Development: Reconsidering Sustainability in Development. *Sustainable Development*, nº13, 228-238.
- Mack, Natasha et al. (2011). *Qualitative Research Methods: a data Collector’s Field Guide*. USA: Family Health International.
- Markova, I. (2006). *Dialogicidade e representações sociais: as dinâmicas da mente*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Matthews, W. (1998). Let's get real: The fallacy of post-modernism. *Journal of Theoretical and Philosophical Psychology*, 18 (1), 16-32.
- McKinlay, A. e Potter, J. (1987) Social representations: a conceptual critique. *Journal for the Theory of Social Behaviour*, 17, 471-8.

- Meadowcroft, James (2007). Who is in Charge here ? Governance for sustainable development in a complex world. *Journal of Environmental Policy and Planning*. Vol.9, Nos 3-4, September-December, 299-314.
- Meadows, D. H. (1972). *The limits to growth: a report of the Club of Rome's project on the predicament of mankind*. New York: Universe Books.
- Merriam, Sharan (1998). *Qualitative Research and Case Study Applications in Education*. São Francisco: Jossey-Bass Publishers.
- Miguélez, Begoña (2016). Investigación social cualitativa y dilemas éticos: de la ética vacía a la ética situada. *EMPIRIA-Revista de Metodología de Ciencias Sociales*. Nº 34, mayo-agosto, pp. 101-120.
- Miles, Matthew B. e Huberman, A. Michael (1994). *Qualitative Data Analysis*. 2<sup>nd</sup> Edition. Sage Publications.
- Mol, Annemarie (1999). Ontological Politics: a word and some questions. In J. Law & J. Hassard (Orgs.). *Actor Network Theory and After* (pp.74-89). London: Blackwell – The Sociological Review.
- Montaño, Carlos (2002). *Terceiro Setor e a questão social: crítica ao padrão emergente da intervenção social*. São Paulo: Editora Cortez.
- Morais, M. da Graça (1983). A substituição das gerações em Portugal: uma análise regional (1930-1975). *Análise Social*, 75, XIX (1<sup>o</sup>), pp. 79-99.
- Morgan, G. (1986). *Images of Organization*. Berverly Hills, Sage.
- Morin, Edgar (1994). *Ciência com Consciência*. Publicações Europa-América. ISBN 9789721037977.
- Morse, J. (1994). *Critical Issues in Qualitative Research Methods*. London: Sage Publications.
- Moscovici, Serge (1963). Attitudes and Opinions. *Annual Review of Psychology*, 14, 231-60.
- Moscovici, Serge (1976). *La Psycanalyse, son image et son public*. 2<sup>nd</sup> Ed. Paris: Press Universitaire de France.
- Moscovici, Serge (2005). *Representações sociais: Investigações em psicologia social*. Petrópolis, Editora Vozes.
- Moscovici, Serge (2008). *Psychanalyses: its image and its public*. UK: Polity Press.
- Moscovici, Serge (1970). "Préface" in D. Jodelet et. al. (eds.) *La psychologie sociale, une discipline en mouvement*. Haia, Mouton.
- Moscovici, Serge (1979). *La Psychologie des minorités actives*. Paris, PUF.
- Moscovici, Serge (1984). The Phenomenon of Social Representations In R., Farr and S. Moscovici (eds). *Social Representations*, 3-70, Cambridge: Cambridge University Press.
- Moscovici, Serge (1988). Notes towards a description of social representations. *European Journal of Social Psychology*, 18, 211-250.
- Moscovici, Serge. and Vignaux, G. (1994) Le concept de *themata*. In C. Guimelli (Ed) *Structures et transformations des représentations sociales* (25-72). Lausanne, Paris: Delachaux et Nestlé.
- Moscovici, Serge., & Marková, I. (1998) Presenting social representations: A conversation. *Culture and Psychology*. 4(3), 371 - 410.

- Murray, Michael (2002). Connecting Narrative and Social Representations Theory in Health Research. *Social Science Information*, 41 (4), 653-673.
- Nascimento-Schulze, C. M. (2000). Representações sociais da natureza e do meio ambiente. *Revista Ciências Humanas*, Edição Especial Temática, 67-81.
- Nogueira, Marco Aurélio (2003). As três ideias de sociedade civil, o Estado e a politização. In: Coutinho, Carlos Nelson & Teixeira, Andréa de Paula. *Ler Gramsci, entender a realidade*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Nunes, J. Arriscado (2008). O Resgate da Epistemologia. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 80, março, 45-70.
- Paxton L. (1993). *Enviro Facts 3: Sustainable development*. Howick, South Africa: Environmental Education. Association of Southern Africa.
- Pinheiro, Paulo Sérgio (1994). Sociedade civil: a mágica e a sedução do conceito. In: Avritzer, Leonardo (ed.). *Sociedade civil e democratização*. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora.
- Pisani, Jacobus (2006). Sustainable Development – historical roots of the concept. *Environmental Sciences*, nº 3 (2), 83-96.
- Pivetti, Monica (2005) Natural and Unnatural: Animal welfare and rights activists' representations of animals and animal biotechnology in Italy. *Social Psychological Studies XXI*.
- Polli, Gislei e Camargo, Brígido (2013). Meio ambiente e água sob a perspectiva da teoria das representações sociais. *Psicologia: Ciência e Profissão*, vol.33, n.2, 255-271. ISSN 1414-9893.
- Polli, Gislei e Kuhnen, Ariane (2013). Representações Sociais da Água e Tecnologias Sociais. *Psico*, v. 44, n. 1, jan.mar, 103-113.
- Potter, J. (1996) Attitudes, social representations, and discursive psychology. In M. Wetherell, (ed) *Identities, groups and social issues*. London: Sage. 119 – 173
- Putnam, Robert D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital. *Journal of democracy*, vol. 6, n. 1, 65-77.
- QREN (2005). Competitividade Territorial e Coesão Económica e Social – Relatório Final in Augusto Mateus (coord.) *Competitividade, Coesão e Convergência: a ótica específicas das Regiões Portuguesas – Região Alentejo*. Volume 3.
- Raty, Hannu; Snellman, Leila (1992). Making the unfamiliar familiar, some notes on the criticism of the theory of social representations. *Papers on Social Representation*, vol. 1, 3-13.
- Reis, José (Coord.) (2005). *Governança regional e Gestão das Intervenções Financiadas pelos Fundos Estruturais*. Estudo para o Observatório do QCA III. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Disponível em <http://www.qren.pt/np4/1424.html>.
- Revez, Jorge (2014). Papel das Associações de Desenvolvimento Local e Regional, como estrutura organizacional e funcional inovadora de gestão no desenvolvimento local: a experiência portuguesa no Alentejo. *DRd-Desenvolvimento Regional em debate*, v.4, nº2, 115-139, ISSN 2237-9029.
- Rhodes, R. (1996). The new governance: Governing without government. *Political Studies* 44, 652–666.

- Roininen, Katarina et. al. (2006). Exploring consumers' perceptions of local food with two different qualitative techniques: Laddering and word association. *Food Quality and Preference*, nº17, 20–30
- Rosa, Annemarie (1994). From theory to metatheory in social representations: *the lines of argument of a theoretical-methodological debate*. *Social Science Information*, 33: 273.
- Rouquette, M; Sautkina, E.; Castro, P. et al. (2005). Social representations theory and environmental studies. In B. Martens and A. Keul (Eds.) *Designing Social Innovation: Planning, Building, Evaluating*. Cambridge, M.A., Hogrefe and Huber Publishers, 109-113.
- Rouse, Joseph (1996), "Beyond Epistemic Sovereignty", in Peter Galison; David J. Stump(orgs.), *The Disunity of Science: Boundaries, Contexts, and Power*. Stanford: Stanford University Press, 398-416.
- Rover, Oscar J. e Henriques, M<sup>a</sup> Adosinda (2006). A gestão democrática em debate: O programa LEADER e a sua relação com a sociedade civil local. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 75, outubro, 117-137.
- Ryan, B. (1999). Does postmodernism mean the end of science in the behavioral sciences, and does it matter anyway? *Theory and Psychology*, 9 (4) 483-502.
- Sá, Celso (1998). *A Construção do Objeto de Pesquisa em Representações Sociais*. Rio de Janeiro: Editora da Universidade do Estado de Rio de Janeiro.
- Santos, B. S. (1988). *Um Discurso sobre as Ciências*. Porto: Afrontamento.
- Santos, B. S. (2000). *A crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (2006 a.). *Pela Mão de Alice – o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (2006 b.). *A gramática do tempo – para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, B. S. (2007). Para além do Pensamento Abissal: das Linhas Globais a uma Ecologia dos Saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, Outubro, 3-46.
- Schmidt, Luisa et al. (2006). Who's afraid of Local Agenda 21? Top-down and bottom-up perspectives on local sustainability. *Journal of Environment and Sustainable Development*, Vol. 5, Nº 2, 181-198.
- Scholte, Jan Aart (2002). *Global Governance*, Vol. 8, No. 3 (July–Sept.), 281-304 Published by: Lynne Rienner Publishers.
- Sen, Amartya (1999). *Development as freedom*. New York: Anchor Books.
- Sester, Carole et al. (2013). Investigating consumer's representations of beers through a free association task: a comparison between packaging and blind conditions. *Food Quality and Preference*, 28, 475-483.
- Sherif, M. (1936). *The Psychology of Social Norms*. Nova Iorque, Harper.
- Sherry-Brennan, F., et al. (2009). Public understanding of hydrogen energy: A theoretical approach. *Energy Policy* (2009), doi: 10.1016/j.enpol.2009.03.037.

- Silva, Adilson; Junior, Milton (2010). Representações sociais e agricultura familiar: indícios de práticas agrícolas sustentáveis no vale do Bananal-Salinas, Minas Gerais. *Sociedade e Natureza*, Uberlândia, 22 (3), 525-538.
- Simão, João (2008). *O Sector Público e o Desenvolvimento Turístico Sustentável*. Tese de Doutoramento no Ramo de Gestão. Universidade Aberta.
- Smith, Nicholas & Joffe, Helen (2012). How Public Engages With Global Warning: A Social Representations Approach. *Public Understanding of Science*, 22(1), 16-32.
- Souza Filho, E. A. (1995). Análise de representações sociais. In: Spink, M. J. (Org.). *O conhecimento no cotidiano: as representações sociais na perspectiva da psicologia social*. São Paulo: Brasiliense, 109-145.
- Spink, M. J. P. (1995) “Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das representações sociais” In Guareschi, P.; Jovchelovitch, S. (Org.). *Texto em representações sociais*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 117-145.
- Stake, Robert E. (2000). “Case Studies” in Denzin, Norman K.; Lincoln, Yvonna S. (Ed.) *Handbook of Qualitative Research*. 2<sup>nd</sup> Edition. Sage Publications, cap. 16, 435-454.
- Steer, Andrew (1996). “A Global View” in António Magalhães (ed.) *Sustainable Development: Implications for World Peace*, proceedings of the 1996 Tom Slick International Symposium, University of Texas at Austin.
- Steurer, R. e Berger, G. (2010). *The Lisbon Strategy and sustainable development strategies across Europe: how different governance arrangements shape the European coherence of policy documents*. Discussion paper 1/2010. Institute of Forest, Environmental and Natural Resource Policy, University of Natural Resources and Applied Life Sciences, Vienna (BOKU).
- Tajfel, Henri (1982). Social Psychology of Intergroup Relations. *Annual Review of Psychology*, vol. 33 (1), 1-39.
- Toner, G. (2006). *Sustainable Production: Building Canadian Capacity*. UBC Press.
- Trechsel, Alexander e Richard Rose (2014). *Portugal nas decisões Europeias- uma perspectiva comparada*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Treib, Oliver, Holger Bähr & Gerda Falkner (2007). Modes of governance: towards a conceptual clarification. *Journal of European Public Policy*, 14:1,1-20, DOI: 10.1080/1350176060061071406.
- Treviño, Elena (2014). La representación social de los pobres en el discurso de la ONU sobre el desarrollo sustentable. *Polis, Revista Latinoamericana*, vol. 13, Nº 38, 499-519.
- Truman, D. (1949). *The governmental process*. Nova Iorque: Alfred Knopf.
- Tusalem, R. (2007). A boon or a bane? The role of civil society in third- and fourth-wave democracies. *International Political Science Review*, 28(3), 361-386.
- Uçaktürk, Ahmet (2013). Power Perception of Developing Countries in Their Sustainable Growth and Innovation Strategies. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 99, 112 – 121.
- UNCED (1992) *Agenda 21*, 3–14 June, United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, Brazil.
- Vala, Jorge (1993). As representações sociais no quadro dos paradigmas e metáforas da psicologia social. *Análise Social*, vol. XXVIII (123-124), 887-919.

- Vala, Jorge (2013). Racisms: Social Representations, Racial Prejudice and Normative Pressures. *Papers on Social Representations*, 22, 6.1-6.29.
- Vala, Jorge; Castro, Paula (2013). "Pensamento Social e Representações Sociais" in Vala, J. e Monteiro, M. (coord.) *Psicologia Social*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian. Cap. XI.
- Van Dijk, Teun A. (1980). *Text and Context: Explorations in the Semantics and Pragmatics of Discourse*. New York: Longman New York.
- Voelklein, Corina e Howarth, Caroline (2005). A review of controversies about social representations theory: a British debate. *Culture and Psychology*, 11(4), 431-454. ISSN 1461-7056.
- Von Wright, GH. (1997). Progress: Fact and fiction. In: Burgen A, McLaughlin P, Mittelstrab J, (eds), *The idea of progress*. Berlin: Walter de Gruyter, 1-18.
- Vygotsky, L. (1978). *Mind and Society: The Development of Higher Mental Processes*. Londres: Englewood.
- Vygotsky, L. (1987). The collected works of L. S. Vygotsky: Vol.1, Problems of general psychology. Including the volume Thinking and speech. New York: Plenum.
- Vygotsky, L. (1991). *A formação social da mente*. São Paulo: Martins Fonte
- Wagner, Wolfgang (1993). Can Representations Explain Social Behaviour ? A Discussion of Social Representations As Rational Systems. *Papers on Social Representations*, vol. 2(3), 236-294.
- Wagner, Wolfgang (1994). Fields of research and socio-genesis of social representations: a discussion of criteria and diagnostics. *Social Science Information*. London: Sage, 33. 2, 199-228.
- Wagner, Wolfgang. (1995). Description, explanation and method in social representation research. *Papers on Social Representations*, 4.
- Wagner, Wolfgang., Elejabarrieta, F., e Lahnsteiner, I. (1995). How the sperm dominates the ovum: Objectification by metaphor in the social representation of reproduction. *European Journal of Social Psychology*, 25, 671-688.
- Ward, B. e Dubos, R. (1972). *Only one earth – the care and maintenance of a small planet*. London: Deutsch.
- WCDE (1987) *Brundtand Report- Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. Oxford University Press.
- Williams, Raymond (1976). *Keywords: A vocabulary of culture and society*. London: Fontana.
- World Bank (1991). *Managing Development: The Governance Dimension*. Washington.
- Yin, Robert (1998). *Case Study Research. Design and Methods*. Newbury Park, Sage Publications.
- Yin, Robert K. (2011). *Qualitative Research from Start to Finish*. New York/London: The Gilford Press.



## WEBGRAFIA

ADCMoura, disponível em [www.adcmoura.pt](http://www.adcmoura.pt) [15 de Julho de 2016].

ADPM, disponível em [www.adpm.pt](http://www.adpm.pt) [15 de Julho de 2016].

ADTR, disponível em [www.adtr.pt](http://www.adtr.pt) [15 de Julho de 2016].

Alentejo 2020, disponível em <http://www.alentejo.portugal2020.pt/index.php>

Alentejo XXI, disponível em [www.alentejoxxi.pt](http://www.alentejoxxi.pt)

ESDIME, *Estratégia do GAL AL SUD ESDIME* disponível em <http://esdime.pt/index.php?modulo=estrategia> último acesso a 19 julho 2017.

Estratégia Regional de Especialização Inteligente (2014), disponível em [www.ccdr-a.gov-pt](http://www.ccdr-a.gov-pt)

Eurostat - contas nacionais, disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=258989> [15 de Setembro de 2016].

Eurostat, disponível em <http://ec.europa.eu/eurostat/>

Garcia, Ricardo (2015). “Portugal esqueceu-se da sua estratégia para ser mais sustentável”. *Jornal Público* de 27/08/2015 disponível em <https://www.publico.pt/2015/09/27/ecosfera/noticia/a-estrategia-para-a-sustentabilidade-que-nao-resistiu-ao-esquecimento-1709182> [27/08/2015]

Grandes Opções do Plano 2016-19, CM Ferreira do Alentejo, disponível em [https://www.ferreiradoalentejo.pt/index.php/cmara-municipal-autarquia-354/inf-financeira/cat\\_view/35-camara-municipal-informacao-financeira/137-2016?limit=40&limitstart=0&order=name&dir=DESC](https://www.ferreiradoalentejo.pt/index.php/cmara-municipal-autarquia-354/inf-financeira/cat_view/35-camara-municipal-informacao-financeira/137-2016?limit=40&limitstart=0&order=name&dir=DESC) [15 de outubro de 2016].

Grandes Opções do Plano e do Orçamento para 2016, CM Moura, disponível em <http://www.cm-moura.pt/camara.php?gop-orca> [7 de outubro de 2016].

INE, disponível em <https://www.ine.pt>

OCDE disponível em [www.ocde.org](http://www.ocde.org)

Opções do Plano 2016-2019, CM Serpa, disponível em <http://www.cm-serpa.pt/artigos.asp?id=1202> [7 de outubro de 2016].

Orçamento e GOP para 2016, CM Beja disponível em [http://www.cm-beja.pt/docs/PDFs/financeira/GOP\\_e\\_Orcamento\\_CMBeja2016.pdf](http://www.cm-beja.pt/docs/PDFs/financeira/GOP_e_Orcamento_CMBeja2016.pdf) [2 de fevereiro 2018].

Orçamento Municipal e Grandes Opções do Plano para 2016, CM Mértola, disponível em <https://www.google.pt/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0ahUKEwiYt9en1-zbAhXHzRQKHVlrBB8QFggzMAI&url=http%3A%2F%2Fwww.cm-mertola.pt%2Fmunicipio%2Finformacao-financeira%2Fgrandes-opcoes-de-plano%2Fdownload%2F1582%2F1653%2F19&usq=AOvVaw2YGGRDyqvMSz-BuXoQWi1d> [7 de outubro de 2016].

Orçamento Municipal e Grandes Opções do Plano para 2017, CM Mértola, disponível em <https://www.cm-mertola.pt/municipio/documentacao-online/download/2132/1998/19> [10 de fevereiro de 2017].

PEDBA – Ciclo de Workshops Temáticos – CIMBAL, disponível em <http://www.cimbal.pt/noticias/3101/pedba---ciclo-de-workshops-tematicos-na-cimbal.aspx>

Ultimo acesso a 15 de Dezembro de 2017.

PEDBA 2014-2020 – Principais Mensagens da 1ª Fase de Auscultação dos *Stakeholders* da Região, disponível em [http://cms.cimbal.pt/vf-host.com//upload\\_files/client\\_id\\_1/website\\_id\\_1/Documentos%20da%20CIMBAL/Fase%20de%20Auscultacao.pdf](http://cms.cimbal.pt/vf-host.com//upload_files/client_id_1/website_id_1/Documentos%20da%20CIMBAL/Fase%20de%20Auscultacao.pdf) [15 de novembro de 2016].

Plano de Ação Regional Alentejo 2020, (2013) disponível em [www.ccdr-a.gov-pt](http://www.ccdr-a.gov-pt)

Plano de Desenvolvimento Rural 2014-2020 disponível em <http://www.pdr-2020.pt/> [15 de Setembro de 2016].

Plano Diretor Municipal de Beja, 2014, CM Beja, disponível em [http://www.cm-beja.pt/docs/PDFs/DPO/PDM\\_2014/1ElementosComponentesPlano/a\)Regulamento/RegulamentoPDM\\_Janeiro2014.pdf](http://www.cm-beja.pt/docs/PDFs/DPO/PDM_2014/1ElementosComponentesPlano/a)Regulamento/RegulamentoPDM_Janeiro2014.pdf) [2 de fevereiro de 2018].

Plano Diretor Municipal Ferreira do Alentejo (2010), disponível em <https://www.ferreiradoalentejo.pt/index.php/atividade-municipal/ordenamento-territorio/plano-director-municipal-ord-terrurbanismo-572> [15 de outubro de 2016].

Plano Estratégico de Desenvolvimento do Baixo Alentejo 2020, (2015) disponível em <http://www.cimbal.pt/2899/plano-estrategico-de-desenvolvimento---20142020-pedba.aspx>, último acesso a 20 de Julho de 2017.

PORDATA, disponível em [www.pordata.pt](http://www.pordata.pt)

Portugal2020, disponível em [www.portugal2020.pt](http://www.portugal2020.pt) [15 de Setembro de 2016].

Programa Operacional Região Alentejo 2020, (2014), disponível em [http://alentejo.portugal2020.pt/phocadownload/Brochura\\_16x23cm\\_Fev15\\_BX.pdf](http://alentejo.portugal2020.pt/phocadownload/Brochura_16x23cm_Fev15_BX.pdf) [15 de Setembro de 2016].

QUERCUS, disponível em [www.quercus.pt](http://www.quercus.pt)

Relatório sobre o Estatuto do Direito de Oposição GOP 2016, CM Beja disponível em [http://www.cm-beja.pt/docs/PDFs/Ifinanceira/Relatorio\\_Estatuto\\_Direito\\_Oposicao\\_GOP\\_2016.pdf](http://www.cm-beja.pt/docs/PDFs/Ifinanceira/Relatorio_Estatuto_Direito_Oposicao_GOP_2016.pdf) [2 de fevereiro de 2018].

Rota do Guadiana, disponível em [www.rotaguadiana.org](http://www.rotaguadiana.org)